

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2014/2015



TII

O SEPNA E A POLÍCIA AMBIENTAL

**A cooperação como mecanismo de resposta ao crime
ambiental**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE
DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL
DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS E DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

O SEPNA E A POLÍCIA AMBIENTAL

A cooperação como mecanismo de resposta ao crime ambiental

TCOR CAV GNR Carlos Manuel Santos Henriques de Almeida

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Pedrouços 2015



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

O SEPNA E A POLÍCIA AMBIENTAL

A cooperação como mecanismo de resposta ao crime ambiental

TCOR CAV GNR Carlos Manuel Santos Henriques de Almeida

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Orientador: TCOR INF GNR Paulo Jorge Macedo Gonçalves

Pedrouços 2015



Agradecimentos

Apesar da solidão inerente ao exercício de introspeção, reflexão e redação de um trabalho desta índole, a verdade é que o intrincado percurso que nos conduziu à conclusão do mesmo não teria sido possível de percorrer sem o indispensável contributo de um grupo de pessoas e entidades às quais não podemos deixar de remeter uma palavra de gratidão.

Nesse sentido, começaríamos por destacar a sorte e o privilégio de poder contar com a prestimosa orientação e amizade do Tenente-Coronel Paulo Jorge Macedo Gonçalves, bem como com a sua permanente disponibilidade, pragmatismo, clarividência e discernimento, particularmente importantes, quando o caminho revelou obstáculos aparentemente intransponíveis.

Não menos importante, diríamos mesmo, determinante, foi a ajuda interessada e extraordinariamente esclarecida de SEXA o Major-general Rui Fernando Batista Moura que, sempre que lhe foi solicitado, disponibilizou algum do seu precioso tempo, entusiasmo, sugestões e conhecimentos avalizados, para a consecução deste trabalho de investigação.

Deixamos também um agradecimento aos oficiais do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente, pela sua disponibilidade para colaborar neste estudo, particularmente ao Major Ricardo Alexandre Vaz Alves que, para além do apoio técnico concedido, teve sempre uma palavra de solidariedade e de incentivo, sempre importante, quando o desânimo ameaçava impor-se.

Gostaríamos igualmente de deixar um reconhecimento especial a todas as entidades que tivemos a honra de entrevistar, quer pela sua amabilidade, quer pela forma empenhada e solícita com que se disponibilizaram para dar o seu contributo, bem como pela forma desprendida com que facultaram informação essencial para a realização deste estudo.

Ainda uma palavra de apreço aos camaradas do Curso de Estado-Maior Conjunto que, apesar do pouco tempo disponível, manifestaram sempre disponibilidade para colaborar, discutir e trocar conhecimentos, na procura das melhores soluções para os problemas que se nos depararam.

Finalmente, e sem conseguir evitar o *cliché*, “as últimas, mas não menos importantes”; um agradecimento muito especial à Sara e à Paulinha...elas sabem porquê.

A todos o meu muito obrigado!



Índice

Introdução	1
Justificação do tema	2
O objeto da investigação e a sua delimitação	2
Os objetivos da investigação	3
Pergunta de Partida	3
1. Globalização e a criminalidade ambiental.....	6
a. O crime organizado transnacional	6
b. Criminalidade ambiental enquanto ameaça transnacional	9
c. Principais crimes ambientais	12
2. A relevância da Cooperação	16
a. O significado de cooperação	16
b. Estruturas de cooperação em rede	19
c. Constrangimentos e desafios à cooperação.....	20
d. Cooperação nacional em matéria de segurança	23
e. Cooperação internacional em matéria de segurança	25
3. A cooperação como resposta à criminalidade ambiental	30
a. Entidades nacionais com responsabilidades em matéria ambiental.....	31
(1) Organismos governamentais de ambiente	31
(2) Organismos não-governamentais de ambiente	33
(3) Outros organismos	33
b. O modelo preconizado pela INTERPOL	34
c. Modelos adotados em diferentes países.....	37
4. Trabalho de Campo/Entrevista	41
a. Metodologia	41
b. Amostragem e Instrumentação	42
c. Apresentação dos resultados	44
Conclusões	48
Propostas e recomendações	53
Bibliografia.....	57



Índice de Anexos

Anexo A – Principais Crimes Ambientais e Características dos Crimes Ambientais

Anexo B - Organismos não-governamentais de ambiente

Índice de Apêndices

Apêndice A – Relação das Entidades entrevistadas e grelhas de análise às entrevistas

Apêndice B - Carta de apresentação e guião da entrevista a entidades nacionais

Apêndice C - Carta de apresentação e guião da entrevista à Scottish Environment Protection Agency

Índice de Figuras

Figura 1 - Principais fluxos de crime organizado transnacional 8

Figura 2 - Ranking dos valores dos mercados ilícitos 13

Figura 3 - Estimativa da escala dos crimes ambientais transnacionais 15

Figura 4 - Estrutura do NESSC (recomendada) 35

Figura 5 - Estrutura do NEST (recomendada)..... 36

Figura 6- Processo para estabelecer um NEST 37

Figura 7 - Modelo de Cooperação Nacional..... 55

Índice de Tabelas

Tabela 1-Entidades entrevistadas 43

Tabela 2-Principais Crimes Ambientais Anx A-2

Tabela 3 - Características dos crimes ambientais Anx A-3

Tabela 4 - Grelha de análise à questão nº 1 Apd A-3

Tabela 5 - Grelha de análise à questão nº 2 Apd A-5

Tabela 6 - Grelha de análise à questão nº 3 Apd A-7

Tabela 7 - Grelha de análise à questão nº 4 Apd A-9

Tabela 8 - Grelha de análise à questão nº 5 Apd A-11

Tabela 9 - Grelha de análise à questão nº 6 Apd A-13

Tabela 10 - Grelha de análise à questão nº 7 Apd A-15



Resumo

Atualmente a coordenação constitui um conceito chave da cooperação policial como forma de fazer frente à criminalidade organizada de natureza transnacional, designadamente a criminalidade ambiental. À organização e internacionalização do crime há que responder de forma integrada, desenvolvendo e implementando modelos de cooperação eficazes que permitam obter uma visão global dos problemas e atuar de forma coordenada.

O presente Trabalho de Investigação Individual tem como propósito analisar como cooperam os organismos nacionais com competência no âmbito do crime ambiental e contra a natureza e, face a eventuais lacunas identificadas, propor possíveis medidas corretivas.

Para isso, entrevistámos entidades com responsabilidades nesta matéria e concluímos que não existem estruturas proactivas que permitam cooperar eficazmente, de forma sistemática e multilateral.

Face a esta constatação e para a concretização do objetivo delineado, apresentamos o conceito *National Environmental Security Task Force*, que permitirá, certamente, colmatar algumas das lacunas identificadas ao longo do presente estudo.

Palavras-chave: crime organizado transnacional, crime ambiental, cooperação, “*NEST*”.



Abstract

Currently coordination constitutes a key concept of police cooperation in order to tackle organized transnational crime, namely the environmental crime. The organization and internationalization of crime demands an integrated response, through the development and implementation of effective cooperation models, which will grant a global vision of the problems and lead to a coordinated action.

This research aims to analyse the way to improve cooperation and collaboration among the agencies responsible for tackling environmental crime, in all its aspects.

In order to obtain credible and endorsed information on the topic, we interviewed entities with recognized expertise, knowledge and experience, in the military, police, customs communities, environmental agencies and academics, both portuguese and foreigners.

To achieve the proposed objective, we present the National Environmental Security Task Force concept, which will, certainly, fill some of the gaps identified throughout this research.

Keywords: *transnational organized crime, environmental crime, cooperation, NEST.*



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A	
ADA	Associações de Defesa do Ambiente
AMN	Autoridade Marítima Nacional
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
C	
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CDOS	Comando Distrital de Operações de Socorro
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEPOL	Academia Europeia de Polícia
CITES	<i>Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora</i>
CNOS	Comando Nacional de Operações de Socorro
ComDir	Comité Diretivo
ComEx	Comité Executivo
CPADA	Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente
D	
DGAV	Direção Geral de Alimentação e Veterinária
DGRM	Direção Geral de Recursos do Mar
DGS	Direção Geral da Saúde
E	
EM	Estado-membro
EUROPOL	<i>European Union's law Enforcement Agency</i>
F	
FAP	Força Aérea Portuguesa
FS	Forças de Segurança
FSS	Forças e Serviços de Segurança
G	
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança



GNR	Guarda Nacional Republicana
GT	Grupo de Trabalho
GTCraCoN	Grupo de Trabalho sobre o Crime Ambiental e Contra a Natureza
I	
ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas
IGAMAOT	Inspeção-Geral dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e da Agricultura e do Mar
IGPA	Inspeção-Geral de Pescas dos Açores
INTERPOL	Organização Internacional de Polícia Criminal
IPEC	<i>Intelligence Project Environmental Crime</i>
L	
LSI	Lei de Segurança Interna
LPN	Liga para a Proteção da Natureza
M	
MAI	Ministério da Administração Interna
MAOT	Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território
MP	Ministério Público
N	
NESSC	<i>National Environmental Security Steering Committee</i>
NESS	<i>National Environmental Security Seminar</i>
NEST	<i>National Environmental Security Task Force</i>
O	
ODS	Ozone Depleting Substance (Substâncias Prejudiciais à Camada de Ozono)
OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
ONGA	Organizações Não-governamentais de Ambiente
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação Europeia
P	
PJ	Polícia Judiciária



PD	Pergunta Derivada
PP	Pergunta de Partida
S	
SEPA	<i>Scottish Environment Protection Agency</i>
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SEPNA	Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente
SEPRONA	<i>Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil</i>
SIFICAP	Sistema Integrado de Vigilância, Fiscalização e Controlo das Atividades da Pesca
T	
TII	Trabalho de Investigação Individual
U	
UCIC	Unidade de Coordenação de Investigação Criminal
UE	União Europeia
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>
W	
WEG	<i>Wildlife Enforcement Group</i>



Epígrafe

“Only when the last tree has died, and the last river has been poisoned, and the last fish been caught, we will realise we can’t eat money”

(The Rainbow Warrior proverb of the Cree)



*“Environmental crime is not an emerging threat
because the crimes are happening already!”*

(IPEC, 2015)

Introdução

O crescente interesse à escala global pela proteção da natureza e do ambiente, pela conservação dos recursos naturais e equilíbrio dos ecossistemas ecológicos é uma realidade incontornável que exige a participação de toda a sociedade. Este interesse tem vindo paulatina e sorrateiramente a transformar-se em preocupação, face à dimensão e consequências que os danos ambientais podem vir a causar. As alterações introduzidas no ambiente, apesar de identificadas, não são ainda perfeitamente conhecidas na sua magnitude e efeitos. No entanto, o ritmo e a escala espacial de grande parte destas alterações intensificam-se de tal modo que os desafios mais críticos que se colocam à humanidade são, sem dúvida, a conservação, recuperação e gestão sustentada dos recursos do nosso planeta (Liga para a Proteção da Natureza, 2012, p. 124).

Neste contexto, também a criminalidade ambiental constitui um desafio que exige uma maior consciencialização e um maior compromisso da sociedade em geral e, em particular, daqueles que têm como missão combater este fenómeno crescente. Para além dos crimes do foro estritamente ambiental, que incluem caça ilegal, contrabando e o tráfico de produtos ilícitos, abandono de lixo eletrónico e tóxico, extração ilegal de madeira, exploração ilegal da pesca e mineração ilegal de recursos naturais, as redes de crime organizado que se dedicam a este tipo de criminalidade exploram igualmente outro tipo de criminalidade de que são exemplo: a corrupção, lavagem de dinheiro, fraude e evasão fiscal.

No que concerne à proteção da natureza e do ambiente, a GNR assumiu nos últimos anos um papel preponderante, consubstanciado num percurso pleno de sucesso, trilhado pelo Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) que, em articulação com o Grupo de Intervenção Proteção e Socorro e com os Comandos Territoriais, tem merecido o reconhecimento dos mais variados setores da sociedade nacional.

No entanto, o nível de sofisticação e complexidade envolvendo organizações criminosas ligadas à criminalidade transnacional, exige cada vez mais cooperação, com vista a uma melhor articulação e coordenação nesta matéria, bem como o compromisso de todos



os setores, em particular os da administração central com atribuições relevantes no domínio do ilícito criminal ambiental e contra a natureza.

Justificação do tema

Neste quadro de complexidade e transversalidade e na senda do que preconiza o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), como forma de responder às ameaças e riscos ambientais, o Estado deve “promover uma abordagem integrada da segurança interna, contemplando uma dimensão horizontal, incluindo a necessidade de intervenção articulada e coordenada das forças e serviços de segurança (FSS), da proteção civil, da emergência médica e das autoridades judiciais, bem como de entidades do setor privado, e uma dimensão vertical, que integre os níveis internacional, nacional e local” (Conselho de Ministros, 2013, p. 33).

Este desígnio nacional, que coloca a tónica na coordenação e articulação através da cooperação entre organismos responsáveis por este setor, constitui não só um desafio, mas também um estímulo para todos. Assim, também a GNR, na qualidade de ponto de contacto nacional em matéria de criminalidade ambiental e, particularmente, o SEPNA, enquanto “polícia ambiental”, devem debruçar-se sobre este assunto, na perspetiva de desenvolver esforços no sentido da reformulação dos modelos de intervenção, apostando em novos processos de coordenação e de cooperação, quer no plano interno quer no plano internacional (Estratégia da Guarda, 2014, p. 2). Porque de facto, tal como refere *Robert Kaplan*, citado por Escorrega (s.d., pp. 19-20) , “é tempo de entender o ambiente por aquilo que ele é; o assunto de segurança nacional do início do século XXI”.

Face a esta realidade, é com particular interesse e satisfação pessoal que nos propomos desenvolver este Trabalho de Investigação Individual (TII), subordinado ao tema “O SEPNA e a polícia ambiental”, na ótica da cooperação nacional como mecanismo de resposta ao crime ambiental.

O objeto da investigação e a sua delimitação

O objeto da investigação do presente trabalho é a cooperação entre os organismos com competências no domínio do combate ao crime ambiental e contra a natureza. Este estudo limitar-se-á a analisar a realidade nacional, não deixando, contudo, de observar alguns modelos e boas práticas adotadas internacionalmente.



Os objetivos da investigação

Para atingirmos o propósito deste estudo definimos como objetivo geral (**OG**): analisar como cooperam os organismos nacionais com competência no âmbito do crime ambiental e contra a natureza e, face a eventuais lacunas identificadas, propor possíveis medidas corretivas.

Do **OG** decorrem os seguintes objetivos específicos (**OE**):

OE1 – Analisar o atual quadro das principais ameaças contra o ambiente.

OE2 – Identificar quais as principais vantagens e constrangimentos na promoção das relações de cooperação entre os organismos com competências no domínio ambiental ao nível nacional.

OE3 - Identificar e caracterizar as relações de cooperação entre os organismos com competências no domínio ambiental ao nível nacional.

OE4 – Caracterizar os modelos de cooperação adotados noutros países pelos organismos com competências no domínio do combate ao crime ambiental e contra a natureza.

OE5 – Propor medidas corretivas no sentido de melhorar a cooperação e articulação entre os organismos responsáveis pelo combate ao crime ambiental e contra a natureza.

Pergunta de Partida

De forma a estabelecer um fio condutor ao longo do nosso trabalho, formulámos a seguinte pergunta de partida (**PP**): **O modelo de cooperação entre os organismos nacionais com competências no combate ao crime ambiental e contra a natureza está apto a responder às atuais ameaças ambientais?**

Com o propósito de facilitar o processo que permita responder à **PP**, desdobramo-la nas seguintes perguntas derivadas (**PD**):

PD1: Atualmente, até que ponto poderá a criminalidade transnacional constituir-se como uma ameaça para o ambiente?

PD2: Qual a relevância da cooperação, designadamente no que concerne às suas vantagens? E que constrangimentos enfrenta?

PD3: Ao nível nacional, como cooperam os organismos responsáveis pelo combate ao crime ambiental e contra a natureza?



PD4: Que modelos foram implementados por outros países no sentido de melhorar a cooperação entre os organismos responsáveis pelo combate ao crime ambiental e contra a natureza?

PD5: Que medidas corretivas poderão ser implementadas no sentido de melhorar a cooperação e articulação entre os organismos responsáveis pelo combate ao crime ambiental e contra a natureza?

Em função da natureza do nosso objeto de estudo e considerando as orientações metodológicas em vigor no IESM, a nossa investigação enquadra-se no âmbito das estratégias qualitativas e assenta num desenho da pesquisa do tipo de estudo de caso, que tem como “objetivo descrever de forma rigorosa a unidade de observação” (Santos, et al., 2014, p. 25).

Para a consecução dos objetivos anteriormente apresentados e, simultaneamente, responder às questões formuladas, procurámos estruturar o presente TII de forma lógica e coerente, de acordo com o percurso metodológico¹ adotado. Para isso, dividimo-lo em quatro capítulos. Assim, no primeiro capítulo estabelecemos a relação entre o fenómeno da globalização e a atual criminalidade ambiental, à guisa de enquadramento da problemática a estudar.

No segundo capítulo abordámos a cooperação enquanto elemento essencial para o desenvolvimento das organizações, designadamente no domínio da segurança.

No terceiro capítulo focámos as nossas intenções no estudo da cooperação como resposta à criminalidade ambiental, apresentando o conceito *National Environmental Security Task Force* (NEST) e outros modelos de cooperação adotados em quatro países diferentes.

O quarto e último capítulo ficou reservado para a apresentação e análise dos dados recolhidos durante o trabalho de campo, materializado em entrevistas a entidades com competências no combate ao crime ambiental e contra a natureza.

Finalmente, baseados no trabalho desenvolvido até aqui, apresentamos as conclusões. Esta fase crucial da nossa investigação compreende três partes: primeiro, uma retrospectiva das grandes linhas de cada capítulo; depois as respostas às **PD** e, numa terceira parte,

¹ Mais detalhado no capítulo 4.



cumprimos o objetivo primordial deste estudo que é responder à **PP** formulada inicialmente e que nos serviu de guia ao longo de todo este percurso investigatório.

Na sequência da consecução deste objetivo fulcral, cumprimos um outro, que constitui o corolário da investigação que empreendemos e que passa por apresentar uma proposta de modelo de cooperação que envolve os diversos organismos nacionais responsáveis pelo combate ao crime ambiental e contra a natureza. Com esta proposta, não pretendemos ser pretensiosos ao ponto de pensar que a implementação deste modelo constituirá a solução definitiva para todos os problemas relacionados com a temática em apreço, todavia, acreditamos que permitirá colmatar algumas das lacunas identificadas ao longo do presente estudo.



“With transnational threats, States have no choice but to work together”.

(United Nations Secretary-General, Ban Ki-moon)

1. Globalização e a criminalidade ambiental

Desde o final da Guerra Fria que o fenómeno da globalização permitiu um aumento sem precedentes das trocas comerciais e financeiras, massificou as comunicações e a deslocação de pessoas, fomentando a prosperidade. Todavia, “estas mesmas oportunidades deram origem a ameaças de igual amplitude como a escalada do terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, ameaças alimentares e ecológicas e o aumento da criminalidade transnacional” (Ferreira, 2013, p. 085).

O processo de globalização afeta todos os domínios da sociedade e o ambiente não é exceção. “Os acontecimentos políticos, económicos, culturais e sociais estão cada vez mais inter-relacionados e têm um maior impacto nas diferentes sociedades, transmitindo-nos uma sensação de que o mundo está a encolher!” (Escorrega, s.d.). Por outro lado, a globalização tem sido frequentemente vista ou como uma panaceia para todos os males do mundo ou como a sua causa primária (Najam, et al., 2007). Não se trata de demonizar ou deificar o fenómeno da globalização que em si mesmo não é negativo nem positivo.

O que se tem constatado é que o processo de globalização foi superior ao do crescimento dos mecanismos de governança global e esse atraso produziu exatamente o tipo de vazio que a criminalidade organizada transnacional pode explorar e assim prosperar. Por outro lado, o intenso fluxo de pessoas e bens dificulta a distinção entre o que é lícito ou ilícito (UNODC, 2010). Desta forma, o processo de globalização apresenta novos desafios que transcendem territórios e fronteiras, como é o caso do crime organizado transnacional e a sua conexão às questões ambientais, sobre as quais nos debruçaremos neste primeiro capítulo.

a. O crime organizado transnacional

O crime organizado transnacional só recentemente conquistou um lugar na agenda internacional, mas hoje ocupa um lugar de destaque, chamando sobre si considerável atenção (UNODC, 2010). A verdade é que “o crime organizado de cariz transnacional representa



uma ameaça para as sociedades e para os Estados, provocando a erosão do poder dos órgãos de soberania e da segurança” (Garcia, 2010, p. 239).

A análise da nacionalidade dos criminosos e dos países onde desenvolvem as suas principais atividades demonstrou que os grupos criminosos são cada vez mais internacionais. Por exemplo, relatórios provenientes da Bélgica e de Portugal indicavam que existiam grupos criminosos que integravam mais de 60 nacionalidades. De igual modo, relataram a existência de grupos cujas atividades criminosas se estendem por mais de 35 países. Tais factos indicam claramente um significativo nível de cooperação, mobilidade e alcance das organizações criminosas (EUROPOL, 2013, p. 34) e relembra-nos de que não há ameaças isoladas.

A Organização das Nações Unidas (ONU) (2003,p. 3) define crime organizado transnacional como,

“group activities of 3 or more persons, with hierarchical links or personal relationships, which permit their leaders to earn profits or control territories or markets, internal or foreign, by means of violence, intimidation or corruption, both in furtherance of criminal activity and in order to infiltrate the legitimate economy”.

Esta definição dá-nos uma perspetiva bem clara não só do problema, mas também das consequências associadas, contemplando a questão da transnacionalidade, quando é referido o “controlo de territórios ou mercados internos ou estrangeiros”. Portanto, o crime organizado transnacional não é mais do que a atividade desenvolvida por organizações criminosas para além das fronteiras de um Estado, isto é, que engloba mais do que um Estado. Ou, como esclarece Garcia (2010, p. 230), atividades “ não militares que cruzam as fronteiras e que simultaneamente ameaçam a integridade social e política dos Estados, ou mesmo a saúde dos seus habitantes, bem como a sua qualidade de vida”.

Nesta perspetiva, a Organização Internacional de Polícia Criminal – INTERPOL estabelece o conceito clássico de organizações criminosas nos seguintes termos: “Qualquer grupo de criminosos que, apresentando uma estrutura corporativa, estabeleça como objetivo básico a obtenção de recursos financeiros e poder, através de atividades ilegais, recorrendo frequentemente, para tanto, ao medo e a intimidação de terceiros”. Desta noção de



organizações criminosas e da sua lógica de funcionamento corporativa, podemos concluir que estas organizações constituem verdadeiras empresas.

Para Davin (2007, p. 101), as organizações criminosas apresentam três características fundamentais: a primeira está relacionada com uma permanência temporal, ainda que os seus fundadores ou criadores mudem. A segunda materializa-se numa divisão de trabalho entre os seus membros, isto é, trata-se de uma organização que apresenta uma estrutura hierárquica e de funcionamento perfeitamente definida. Finalmente, o seu objetivo é a obtenção de proveitos económicos através de atividades ilícitas ou criminais.

Apresentando uma estrutura global semelhante ao terrorismo, o crime organizado tornou-se uma ameaça para a segurança das sociedades e da economia. Sob o “chapéu” de crime organizado “abrigam-se” um conjunto alargado de atividades ilegais, tais como: tráfico de drogas, comércio de armas, auxílio à emigração ilegal, branqueamento de capitais, falsificação de moeda, extorsão, fraude e corrupção (Pahontu, 2011, p. 165).

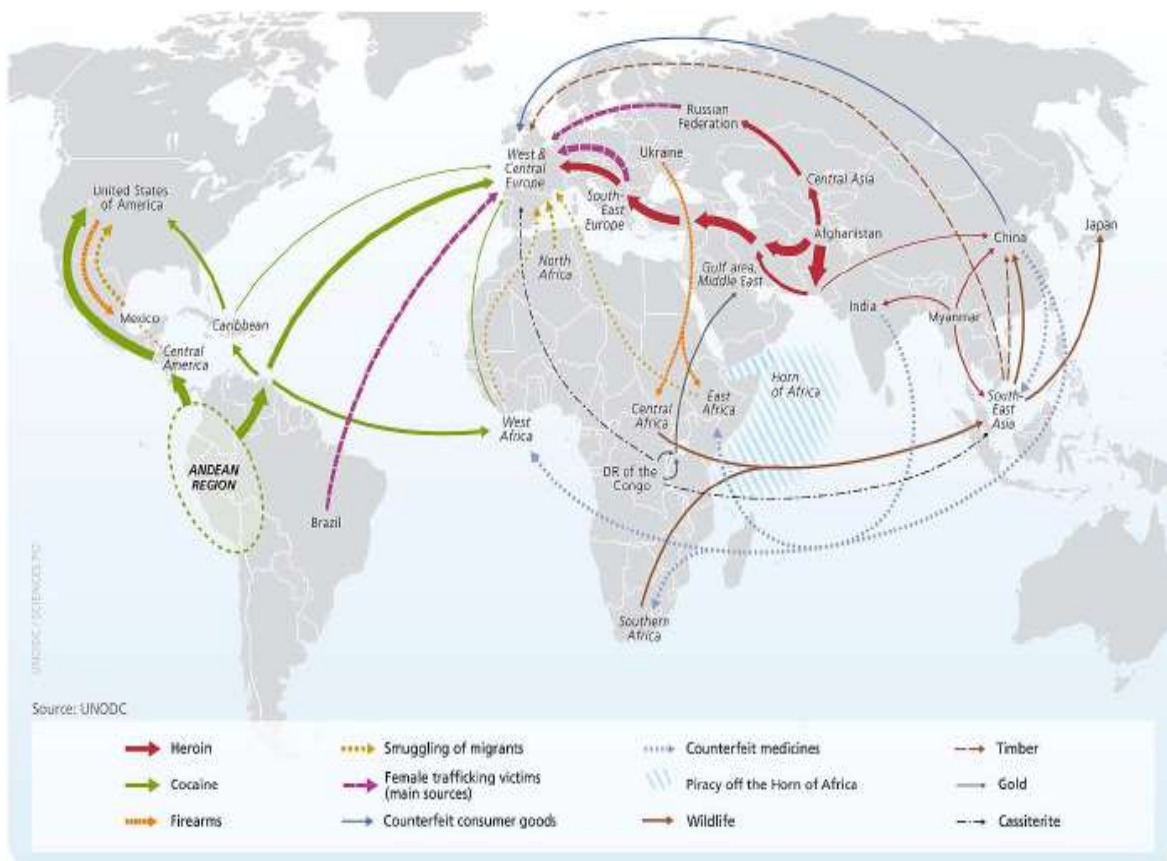


Figura 1 - Principais fluxos de crime organizado transnacional

Fonte: (UNODC, 2010)



Não obstante, a gravidade da ameaça, nas palavras do Diretor Executivo do *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) (2010), o crime organizado é um fenómeno ainda insuficientemente compreendido. Há falta de informação sobre os mercados e tendências criminosas transnacionais. Os poucos estudos que existem limitam-se a analisar segmentos do problema, por setor ou país, em vez de transmitir uma perspetiva global da situação.

Todavia, o crime organizado transnacional não pode ser entendido como um fenómeno de criminalidade comum, cuja capacidade de operar além-fronteiras se constitui como fator distintivo ou ainda, como mera simbiose entre o crime organizado clássico e a globalização. O que distingue de facto o crime organizado transnacional é o seu envolvimento em atividades à escala global, “onde a permeabilidade das fronteiras permite a circulação praticamente sem controlo, nomeadamente dos fluxos financeiros” (Garcia, 2010, p. 240). Por outro lado, o crime organizado opera cada vez mais em rede, em vez de utilizar as estruturas hierárquicas clássicas formais. Essa forma de organização proporciona aos criminosos diversidade, flexibilidade, baixa visibilidade e longevidade (UN, 2004, p. 53).

O Programa de Estocolmo² (Conselho Europeu, 2010, p. 17) menciona que “o reforço das ações a nível europeu, combinado com uma melhor coordenação com ações a nível regional e nacional, é essencial para a proteção contra ameaças transnacionais” (UNODC, 2010). Com efeito, também o crime ambiental envolve, muitas vezes, uma vertente transfronteiriça, e o aumento do comércio internacional e a abolição dos controlos nas fronteiras no espaço Schengen adicionaram complexidade e dimensão a este problema.

b. Criminalidade ambiental enquanto ameaça transnacional

Qualquer ação ilegal com impacto negativo sobre o meio ambiente é um crime ambiental. A Comissão Europeia (EnviCrimeNet, 2015, p. 7) sugere que estes abrangem atos que violam a legislação ambiental e causam danos significativos, colocando em risco o ambiente e por conseguinte a saúde humana. São também considerados crimes ambientais

² Programa plurianual adotado pelo Conselho Europeu, que define as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional no espaço de liberdade, segurança e justiça em benefício dos cidadãos da UE (Consejo Europeo, 2010, p. 3).



os delitos que envolvem espécies ameaçadas de extinção (fauna e flora), que assume diversas designações, tais como animais selvagens ou CITES³.

Mas antes de prosseguirmos, é importante definir o que se entende por ameaça. Assim, segundo Cabral Couto (1988, p. 329), ameaça tradicional é “qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível), de variada natureza e proveniente de uma vontade consciente que contraria a consecução de um objetivo que, por norma, é causador de danos, materiais ou morais; no fundo, o produto de uma possibilidade por uma intenção”.

Todavia, este conceito não é suficientemente abrangente, pois não contempla as ameaças não tradicionais como é o caso das ameaças transnacionais, nas quais se incluem as ameaças ambientais. Desta forma, para efeitos deste trabalho, parece-nos mais apropriado optar pela definição avançada pela ONU (2004, p. 2),

“Any event or process that leads to large-scale death or lessening of life chances and undermines States as the basic unit of the international system is a threat to international security”.

Apesar de tudo, para Garcia (2010, p. 233) não é fácil definir perfeitamente o que é ameaça transnacional, já que existem inúmeros critérios utilizados para esse efeito. De qualquer forma, a ONU identifica seis grandes ameaças que requerem a atenção da comunidade internacional, hoje e nas próximas décadas. Entre estas ameaças figura o crime organizado transnacional e a degradação ambiental, que como veremos estão intimamente ligados e cujas consequências são imprevisíveis⁴.

Também o “*Serious and Organised Crime Threat Assessment*” 2013 identifica várias ameaças graves resultantes da criminalidade organizada que exigem uma ação concertada por parte dos Estados-membros (EM) da UE (EUROPOL, 2013, p. 38). Segundo esta organização, estas ameaças englobam tipologias criminais que recentemente têm vindo a ganhar relevância ou que até agora não eram consideradas áreas prioritárias, como por exemplo, a criminalidade ambiental.

Os grupos de criminalidade organizada, que também incluem os grupos terroristas, caracterizam-se por serem rápidos a aproveitar novas oportunidades criminais e a identificar

³ *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora.*

⁴ Em última análise, as alterações climáticas constituem a maior ameaça à segurança global, porque podem ameaçar a segurança aos vários níveis, desde o indivíduo ao próprio planeta (Najam, et al., 2007, p. 16).



pontos fracos que utilizam para seu benefício. Por exemplo, estima-se que o Al-Shabaab, da Somália, garante até 40% do financiamento das suas atividades criminosas através do contrabando de marfim, proveniente dos elefantes mortos no Quênia⁵. Desta forma, o crime ambiental constitui uma séria ameaça aos sistemas sociais, económicos e políticos.

Atualmente, segundo o relatório da EnviCrimeNet (2015), uma das maiores áreas de negócios na Europa é o setor dos resíduos e do comércio de substâncias prejudiciais à camada de ozono (ODS), em que é particularmente fácil para as organizações criminosas minar o sistema corrompendo concorrentes honestos. O produto deste tipo de crime pode ser tão elevado como o do tráfico de drogas ilegais, mas com sanções muito menores (se é que são aplicadas) e com taxas de deteção reduzidas. Isto permite que as organizações criminosas se infiltrem na economia legal. As evidências sugerem, portanto, que as redes de crime ambiental estão intrinsecamente ligadas à corrupção em larga escala, particularmente no que concerne ao comércio fraudulento e à falsificação de documentos relativos às importações e exportações (Transparency International, 2014, p. 3). Desta forma, os crimes ambientais atentam contra o Estado de Direito e prejudicam a reputação da UE e dos seus EM.

Por outro lado, a tolerância social relativamente a certos tipos de crimes, geralmente considerados crimes sem vítimas, vão continuar a dar força ao crime organizado se, entretanto, as perceções permanecerem inalteradas.

Ao nível nacional, o CEDN identifica como ameaças ao ambiente de segurança global, entre outras, a criminalidade transnacional organizada, a disputa por recursos naturais escassos, os desastres naturais e as alterações climáticas. Ou seja, qualquer destas três ameaças está, hoje em dia, direta ou indiretamente ligada à criminalidade ambiental transnacional (Governo de Portugal, 2013, p. 17).

Neste contexto, o Relatório Anual de Segurança Interna (2013, p. 30) alude à localização geográfica de Portugal como potencialmente muito atrativa para o crime organizado transnacional, em especial, no que concerne à introdução de produtos ilícitos com destino aos mercados europeus, utilizando para tal as fronteiras nacionais que coincidem com a fronteira externa da UE. Por outro lado, os laços históricos e culturais que

⁵ Dados provenientes do documentário “Observatório do Mundo” TVI24, em 25 de março de 2015.



nos unem aos países de origem dos bens ilícitos, designadamente América Latina e África, permanecerá como fator que favorece esta tendência.

De acordo com o UNODC (2010, p. 9) existem muitas formas de crime organizado ambiental transnacional e, à medida que se aprofunda o assunto, novas formas emergirão. Numa abordagem clássica, podemos classificar este tipo de criminalidade em dois grandes subgrupos: o primeiro é o crime relacionado com a poluição, designadamente no que concerne aos resíduos perigosos, abandono de lixo e tráfico de resíduos. O segundo diz respeito aos crimes relacionados com o tráfico ilegal de recursos naturais, em particular espécies animais ameaçadas⁶, pescas e madeira. Neste contexto, vejamos quais os crimes ambientais que requerem maior atenção.

c. Principais crimes ambientais

Apesar das potenciais consequências do crime ambiental, em especial nas áreas de tráfico ilegal de resíduos e tráfico de espécies ameaçadas de extinção⁷, a sua gravidade é ainda muitas vezes subestimada, quer a nível nacional, quer internacional (EUROJUST, 2014, p. 5).

Atualmente a criminalidade ambiental é ainda considerada como uma questão secundária face à mediatização do terrorismo que, como nota Garcia (2010, p. 246), “lhe tem permitido atrair menos atenção e atuar mais livremente”. Não obstante, não devemos esquecer que “afinal, o ambiente é o sistema de suporte básico de que dependem todos os outros empreendimentos humanos” (Escorrega, s.d., p. 19), pelo que a criminalidade ambiental grave é suscetível de afetar a sociedade como um todo e cujos efeitos são sentidos, não só, em termos de saúde humana, como animal, mas também em termos de desastres ambientais, alterações climáticas irreversíveis, contaminação da cadeia alimentar, qualidade do ar, solo e água e por conseguinte, redução da esperança média de vida. Com efeito, o crime ambiental é atualmente uma das atividades ilícitas mais rentável a nível mundial. Os

⁶ Segundo a própria UE (2014), a Europa é também um importante mercado para os produtos ilegais provenientes de animais selvagens; os próprios aeroportos e portos são pontos de trânsito importantes. Todos os anos, na UE, são registadas cerca de 2500 apreensões de produtos relacionados com animais selvagens.

⁷ No Quênia são mortos diariamente 10 elefantes. A este ritmo, dentro de menos de 15 anos, os elefantes desaparecerão do estado selvagem. É já a maior extinção em massa desde o tempo dos dinossauros (TVI24, 2015).



valores da tabela reproduzida nesta página refletem os resultados de dois estudos realizados recentemente, que colocam o crime ambiental no top 10 das atividades do mercado negro com maiores lucros⁸ e que os grupos de crime organizado utilizam para financiar as suas atividades.

	Global Financial Integrity 2009	Havoscope 2012
Drogas	\$320 mil milhões	\$323 mil milhões
Contrafação Total	\$250 mil milhões	\$540 mil milhões
Seres Humanos	\$31.6 mil milhões	\$32 mil milhões
Óleo	\$10.8 mil milhões	\$53.64 mil milhões (gás/óleo)
Vida Selvagem	\$7.8 a \$10 mil milhões	\$19 mil milhões
Madeira	\$7 mil milhões	\$30 mil milhões (madeira ilegal)
Pesca	\$4.2 a \$9.5 mil milhões	\$23.5 mil milhões (pesca ilegal)
Resíduos	Sem dados	\$11 mil milhões
Propriedade Cultural	\$3.4 a \$6.3 mil milhões	\$10 mil milhões
Armamento Ligeiro	\$0.3 a 1 Milhão	\$1 Milhão

Figura 2 - *Ranking* dos valores dos mercados ilícitos

Fonte: (Havoscope, 2014) – adaptada pelo autor

Apesar destes números preocupantes, que serão somente a ponta do *iceberg*, a criminalidade ambiental ainda é percecionada, por muitos, apenas como uma ameaça emergente. Com efeito, há uma generalizada falta de consciência sobre a gravidade dos crimes em causa, não só entre a população, mas em particular no seio das autoridades responsáveis pela aplicação da lei. No relatório de 2015 da *Intelligence Project Environmental Crime* (IPEC) (EnviCrimeNet) são apontados como principais causas: os poucos recursos financeiros e humanos, a falta de cooperação interorganizacional e internacional e molduras penais reduzidas, o que resulta, frequentemente, no desinteresse

⁸ Atualmente o preço do chifre de rinoceronte é igual ao do ouro (TVI24, 2015).



por parte das autoridades judiciárias por este tipo de casos. Finalmente, regista-se também a inexistência de estatísticas e dados confiáveis no que respeita aos crimes ambientais.

Esta tipologia de crime, cujas consequências podem passar despercebidas por um longo período de tempo até que os danos se tornem visíveis, abrange uma ampla gama de delitos⁹, que estão relacionados, por exemplo, com o uso e comércio ilícito de químicos, comércio de espécies protegidas e desflorestação, produção de energia fraudulenta, poluição e resíduos.

A lista é extensa e as consequências são potencialmente calamitosas. Todavia, como aliás já aqui foi amplamente referido, ainda não existe uma consciência generalizada dos efeitos que este tipo de atividade ilegal pode provocar. Isso deve-se, em grande medida, a determinadas características¹⁰ que distinguem este tipo de criminalidade dos demais, designadamente: “desequilíbrio de poder entre infratores e vítimas”, “muitas vítimas e poucos infratores”, “infratores invisíveis” e “negação do problema”.

Esta atividade criminosa, global e multifacetada está a ganhar terreno e a tornar-se cada vez mais rentável (baixo risco – lucro elevado), atraindo redes criminosas mais organizadas e sofisticadas. A natureza organizada e clandestina destas atividades dificulta a sua deteção, exigindo, por isso, um igualmente sofisticado mecanismo de resposta coordenado, baseado na cooperação a nível nacional, regional e internacional.

A figura da página seguinte pretende ilustrar a estimativa atual, ao nível global, dos principais crimes ambientais transnacionais e a sua correlação com outras atividades criminosas.

⁹ Vide tabela 1-anexo A.

¹⁰Vide tabela 2-anexo A.

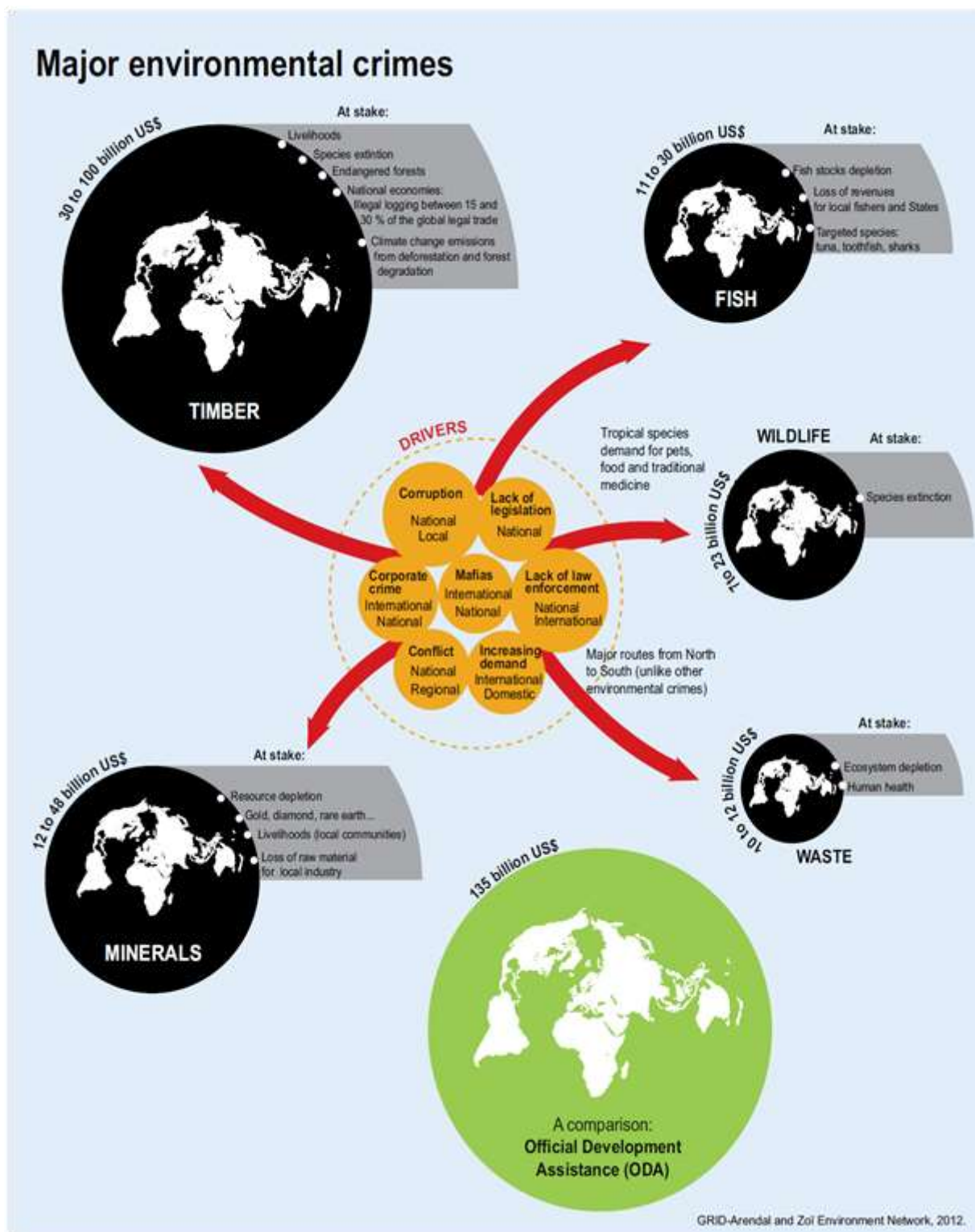


Figura 3 - Estimativa da escala dos crimes ambientais transnacionais
(Havocscope, 2014)



“...human security advocates support the «fighting dark networks» with bright networks approach”

(Gerspacher & Dupont, 2007)

2. A relevância da Cooperação

No texto do Programa de Estocolmo é destacada a relevância da cooperação e da necessidade da adoção de modalidades de cooperação entre as várias agências da UE, mas também de verificar quais os obstáculos à cooperação e respetivas propostas adequadas à sua eliminação. Para o Conselho Europeu (2010, p. 20), “lutar contra formas de crime tipicamente transnacionais é o primeiro objetivo da cooperação policial na União”.

Nesta perspetiva, a comunidade internacional aposta em quadros cooperativos de forma a garantir a segurança, bem como para fazer face a “ameaças e riscos insidiosos, fluidos, múltiplos, voláteis e miméticos” (Elias, 2013) pelo que, o combate à criminalidade ambiental “... cannot be resolved by organisations and agencies acting autonomously, but rather needs concerted focus and action across all sectors” (Pink, 2010, p. 5).

Neste capítulo abordamos a temática da cooperação no que concerne às estruturas de cooperação, vantagens, obstáculos e desafios, nomeadamente na vertente policial.

a. O significado de cooperação

A cooperação é tida hoje em dia como um elemento essencial para o desenvolvimento das organizações. Naturalmente que a cooperação implica mais do que simples diálogo entre funcionários de determinada organização. Cooperação significa partilhar ideias e experiências, formular propostas e consolidar conhecimentos ou “também pode ser entendida como um princípio genérico, uma intenção ou um mecanismo para integrar e alinhar ações programáticas” (Raza, 2012, p. 4). A importância da cooperação tem registado nos últimos tempos um crescimento acentuado, quer no contexto nacional quer internacional, inclusive no domínio da segurança. Atualmente, cooperar não é uma opção, é uma necessidade ou mesmo um imperativo.

Mas antes de prosseguirmos, é importante definir o que se entende por cooperação. Como explica Costa (2014, p. 148), cooperar deriva etimologicamente do latim “*cooperare*”, que une o prefixo “co” a “*operare*”, trabalhar, significará “trabalhar com”, trabalhar para um fim comum. Ou seja, ainda segundo este autor, a “finalidade da



«cooperação» é a prossecução de objetivos comuns através de ações em conjunto. Ora esta definição difere imediatamente, duma visão de «ajuda» que se pressupõe unívoca, no sentido do «necessitado», e colocará, também, em questão o interesse que o «doador» tem nesta ajuda” (Costa & Jr., 2014, p. 148).

Muito mais do que um objetivo, cooperar é um meio, um método ou um recurso. As pessoas cooperam porque precisam umas das outras, a fim de atingir um objetivo específico (Geysels & Johnson, 2013, p. 7). Por seu turno, o manual de operações interagências, do Exército Brasileiro (2013, pp. 3-3) define cooperação como sendo “a busca da união de esforços no atingimento dos objetivos propostos pela operação”. Refere ainda que facilita a coordenação das ações, maximiza resultados e fortalece o respeito mútuo entre as agências. E acrescenta que cooperar é agir em conformidade com outros e que a cooperação ganha importância face a diferentes procedimentos e culturas organizacionais.

Por outro lado, o termo cooperação “está muito relacionado com a visão da Biologia, no estudo das diversas formas de relação que os organismos estabelecem entre si. É uma relação mutuamente vantajosa mas sem exigência de obrigatoriedade, que a transformaria, nesse caso, numa simbiose” (Costa & Jr., 2014, p. 148). Assim, cooperando todos os intervenientes beneficiam e têm interesses em comum.

A cooperação é pois um processo utilizado tanto pelos Estados, como por associações e instituições no sentido de orientarem as suas atividades para atingir um objetivo comum. No que concerne à atividade policial, a cooperação é uma necessidade objetiva e significa organizar, coordenar, apoio e atuação conjunta com base em programas ou planos de ação, partilha e uso de informações no combate à criminalidade em benefício de todos os participantes.

É importante lembrar que há formas de cooperação, como é o caso da cartelização, que são prejudiciais aos interesses comuns e por isso são consideradas ilegais na maior parte dos países e pelas normas internacionais. (Costa & Jr., 2014, p. 148). A cooperação entre grupos criminosos garante proteção mútua na defesa dos interesses partilhados, designadamente criando óbices à investigação policial. (Europol, 2015, p. 35).

Mas voltando à cooperação policial, no âmbito do combate à criminalidade internacional tem vários objetivos, que vão desde a assistência jurídica internacional em



matéria penal, passando pela realização de investigações conjuntas, até ao intercâmbio de informações, troca de experiências e métodos de trabalho (Parlamento Europeu, 2015).

Mesmo assim, Garcia (2010, p. 244) considera que os diferentes quadros legais, dos diversos Estados, permitem ao crime organizado retirar vantagem dessa falta de harmonização legislativa. Afirma ainda que os mecanismos de cooperação entre as autoridades nacionais não estão suficientemente desenvolvidos, o que constitui uma preocupação, pois não permite combater o crime organizado de forma eficiente.

Neste aspeto em particular, também Pink (2010, p. 6) refere que,

“the lack of meaningful enforcement and compliance has often been seen as one of the greatest weaknesses of international law, and international environmental law in particular, but new models of cooperation present great promise for effective international action...”

e continua, sugerindo que para além dos tratados internacionais e convenções formais, muito tem sido feito no que respeita à aplicação das leis ambientais, através de grupos de trabalho (GT) intergovernamentais. Estes GT são considerados um conceito simples, sendo descritos como uma forma de cooperação envolvendo governos ou autoridades governamentais que operam sem um tratado formal ou sem a necessidade de uma instituição internacional (Pink, 2010, p. 6).

A cooperação pode, pois, assumir formas diversas, ter várias designações, ser materializada através de múltiplos modelos e apresentar diferentes níveis de profundidade ou compromisso. Assim, pode assumir formato de protocolos, parcerias, redes interorganizacionais, interagências, GT, task-forces, etc...; pode ser bilateral, multilateral, setorial, multisetorial etc. Nesta perspetiva, a fim de resolver problemas complexos, é importante ser capaz de contar e cooperar com os outros. Várias organizações já optaram por formar “meta-organizações”, uma vez que individualmente são impotentes para resolver os problemas de grande escala que se lhes deparam, tais como as alterações climáticas e as emissões de gases com efeito de estufa (Geysels & Johnson, 2013, p. 7) ou o combate à criminalidade transnacional. Deste modo a criação de estruturas de cooperação em rede, seja qual for a sua designação, tende a assumir-se, cada vez mais, como um modelo importante de governança.



b. Estruturas de cooperação em rede

Todos nós pertencemos a diferentes redes, quer seja família, amigos, conhecidos, clubes desportivos ou redes de profissionais entre pessoas com ocupações semelhantes; mas tendemos apenas a falar de estruturas em rede quando certas características se verificam. Uma característica é a razão de existir da rede; ter um objetivo específico em mente. Além disso, todos os membros da rede têm que aceitar esse objetivo. É ainda necessário delimitar um campo de ação preciso e claramente demarcado. Por fim, os membros da rede precisam de concordar numa série de outras coisas, como a forma de alcançar os objetivos, a estratégia de comunicação, partilha de responsabilidades, etc. (Geysels & Johnson, 2013, p. 8).

Desta forma, Pink (2010, p. 6) sugere que o trabalho cooperativo em rede permite aprimorar os acordos ou tratados e preencher as lacunas onde estes não existem, facilitando assim as negociações em sede de futuros tratados. Não surpreende, portanto, que estes GT confirmem maior flexibilidade e eficiência. Trabalhando diretamente “*inter pares*”, permite a rápida difusão de informações, aumentar a cooperação na aplicação e harmonização de leis e regulamentos e resolver os problemas comuns a partir de uma perspetiva compartilhada, moldada pela experiência e conhecimento. Permite ainda evidenciar as lacunas, sobreposições e redundâncias.

Uma rede pode, portanto, ser definida como uma forma específica de cooperação entre várias organizações ou figuras chave. Considera-se que estamos perante uma rede se os participantes decidiram, voluntariamente, aderir à realização de atividades conjuntas, com base na interdependência e relativamente a um determinado assunto, a fim de obter certas vantagens ou evitar determinadas desvantagens, quer para a sua própria organização ou para o conjunto de organizações que compõem a rede. A duração da relação de cooperação depende, por um lado, da interdependência sobre o assunto e, por outro, do custo/benefício que essa cooperação gera (Geysels & Johnson, 2013, p. 8).

Mas também as organizações criminosas perceberam os benefícios da cooperação e da utilização de estruturas em rede e, segundo a EUROPOL (2013, p. 33), mais de 40% dos grupos criminosos apresentam um comportamento e uma organização em rede. Ora esta constatação tem, naturalmente, importantes implicações no que concerne à formulação das políticas e estratégias de combate ao crime. Este tipo de organização em rede exemplifica um nível de intenção, conhecimento, experiência e sofisticação que está alinhado com os



desafios e oportunidades que a globalização proporciona, caracterizada por um quadro dinâmico de mudança, uma maior mobilidade e conectividade. Parece que os grupos criminosos empregam cada vez mais formas de organização em rede (EUROPOL, 2013, p. 33).

Retomando a análise das relações de cooperação numa perspetiva legal, segundo Pope and Lewis, citado por Pink (2010), para que uma estrutura em rede coopere de forma efetiva, deverá apresentar as seguintes características:

- ✓ Existência de um elemento que facilite as relações entre os membros;
- ✓ Bons decisores, comprometidos com o grupo;
- ✓ Ter uma visão bem definida articulada com objetivos claros;
- ✓ Implementar processos eficientes para a realização de reuniões, atividades, elaboração de planos de trabalho e documentação;
- ✓ Encontrar formas de manter os elementos motivados e empenhados.

Por outro lado, é muito importante que os objetivos operacionais e políticos sejam claramente definidos e avaliados periodicamente. Isto permitirá direcionar o foco das operações e estabelecer o nível de ambição (Geysels & Johnson, 2013, p. 10).

Não obstante, é importante perceber que uma rede depende do compromisso e responsabilidade de todos os seus membros, sem que seja necessária qualquer supervisão. Por outras palavras, é fundamental implementar um sistema baseado na autorregulação em vez de modelo hierárquico ou assente num mecanismo de controlo. É também fundamental superar as diferenças de cultura organizacionais entre os diferentes parceiros. Quanto mais diversificada for a rede, maior será a diferença, que no caso de redes internacionais se agudiza. Vejamos então quais são os principais constrangimentos ou obstáculos à cooperação.

c. Constrangimentos e desafios à cooperação

As inquietações relacionadas com a temática da cooperação não são recentes. De facto, já em 2007 o Diretor Executivo do *United Nations Environment Programme* (UNEP), Achim Steine (2007, p. 2), se referia aos desafios no domínio da cooperação nos seguintes termos:



“... cooperation occurs only when diverse national interests converge, participating officers have been able to step outside narrow national boundaries, understand each other's issues ...”

De igual modo, ao nível nacional, a verdadeira cooperação só tem lugar quando os membros participantes são capazes de colocar em segundo plano os interesses corporativistas da organização a que pertencem e entendem como seus os problemas do grupo. “As mudanças no mundo, e do nosso lugar nele, não se compadecem com divisões e estanquidades que se foram formando na base de uma lógica institucional criada para um panorama global muito diferente daquele em que estamos inseridos” (Elias, 2013). Para este autor, a realidade em que vivemos, os exclusivismos e as competições corporativas, são criadoras de ruído e de ineficácia no sistema.

De facto, num ambiente de mudança extremamente acelerado, a competição convive com a cooperação. A implementação de relações de cooperação pode ser afetada por um conjunto de potenciais obstáculos ou constrangimentos “iniciais, designadamente, a cultura, mentalidades e preconceitos, a rigidez burocrática, a segurança, o financiamento, as prioridades, os recursos disponíveis, a liderança e a descentralização da autoridade” (Palma, 2011, p. 36). Tal como afirma Elias (2013), referindo-se ao panorama nacional, “persistem as lógicas conservadoras, corporativistas ou economicistas e as competições e conflitos institucionais”, que dificultam as relações, designadamente, de cooperação entre os vários organismos, porque, de facto, a dinâmica da cooperação é um fenómeno complexo.

Apesar de muito se ter escrito enaltecendo as vantagens e benefícios do trabalho cooperativo em rede, o facto é que também apresenta constrangimentos e desafios (Pink, 2010, p. 8). Para além de alguns dos constrangimentos já referidos, podem ainda ser elencados os seguintes:

- ✓ Exigência de um compromisso e uma liderança contínua¹¹, que frequentemente se desvanece com o tempo;
- ✓ Dependências de recursos “*ad hoc*” de fontes distintas, que tendem a constituir um encargo desproporcional para alguns membros;

¹¹ Liderança não no sentido hierárquico do termo, mas de um ou vários elementos que dinamizem a agenda e as atividades da rede.



- ✓ Envolvimento de membros transitórios (e, por vezes, não representativos) provenientes de uma variedade de organizações governamentais e não-governamentais (muitas vezes com interesses concorrentes).

Ou seja, a cooperação debate-se muitas das vezes com problemas de coordenação, relação nem sempre fácil entre diferentes estruturas governamentais e sentimentos de posse, podendo a colaboração resultar em “*groupthink*”, que impede a inovação, adaptabilidade e aprendizagem.

Quanto aos desafios, pode afirmar-se que a capacidade de cooperação desenvolvida com base em redes é definida a partir dos pontos fortes dos seus membros. Desta forma, as redes de cooperação também apresentam falhas que resultam, elas próprias, das falhas dos seus membros. De facto, com sublinha *Slaughter*, citado por *Pink* (2010, p. 6), uma rede é tanto mais forte quanto o seu elo mais fraco. Um dos maiores desafios do trabalho em rede passa por identificar e abordar estes problemas. Para que a cooperação resulte, é necessário que a rede evite:

- ✓ A dependência de um só elemento para coordenar e conduzir o grupo – transmite a perceção de que o grupo tem proprietário;
- ✓ Domínio por um parceiro maior ou mais poderoso;
- ✓ Processos decisórios que deixam espaço para grupos dissidentes ou elementos descontentes que podem minar a atividade¹² desenvolvida;
- ✓ Permitir que os elementos com personalidades ou egos mais fortes redefinam a agenda;
- ✓ Discussão sem resolução ou acordo para prosseguir a ação.

Quanto ao caso português, e como referimos anteriormente, as concepções “conservadoras, corporativistas ou economicistas e as competições e conflitos institucionais (as quais se esbatem no terreno) entre forças de segurança (FS), órgãos de polícia criminal, forças armadas e FS, proteção e socorro e emergência médica” (Elias, 2013) constituem um obstáculo a mais e melhor cooperação. Sem qualquer pretensão de exaustividade, vejamos

¹² Neste aspeto, também a constituição de redes dentro da rede, ou redes paralelas, pode minar a confiança entre os parceiros.



quais são as principais estruturas nacionais que nos últimos anos foram constituídas no sentido de ultrapassar estas dificuldades a que acabamos de aludir.

d. Cooperação nacional em matéria de segurança

Nas palavras de *Carrión* (s.d., p. 199), a cooperação policial operacional não é uma novidade. No passado, os criminosos encontravam facilmente refúgio do outro lado da fronteira, tirando partido de mal-entendidos, da legislação diferenciada, prolixa ou falta dela e da própria burocracia. Em Portugal, segundo Palma (2011, p. 21), “o reforço da cooperação deveu-se essencialmente ao incremento da cooperação internacional, à realização de grandes eventos, à complexidade de alguns domínios e à escassez de recursos”.

Hoje, o termo cooperação é dos mais repetidos nos documentos governamentais, apelando à coordenação e articulação dos diversos organismos como mecanismo de combate à desafiadora complexidade da criminalidade atual. Neste contexto e ao nível nacional, foram criadas nos últimos anos várias estruturas que visam a coordenação e articulação entre diferentes organismos e que exigem uma estreita cooperação entre todos. Vejamos então alguns dos modelos institucionais mais relevantes adotados ao nível interno.

O exercício da colaboração entre as FSS é realizado hoje ao abrigo de um enquadramento jurídico definido pela Lei de Segurança Interna (LSI), Lei 53/2008 (Assembleia da República, 2008), que cria o Sistema de Segurança Interna. Nestes termos, o n.º 2 do art.º 6.º da LSI refere-se à coordenação e cooperação das FSS nos seguintes termos “... as FSS cooperam entre si, designadamente através da comunicação de informações que, não interessando apenas à prossecução dos objetivos específicos de cada um deles, sejam necessárias à realização das finalidades de outros, salvaguardando os regimes legais do segredo de justiça e do segredo de Estado”.

A Cooperação Nacional entre as FSS, definida na LSI, é uma significativa mais-valia no desenvolvimento da atividade policial. No quadro do SSI (n.º 1 art.º 16.º LSI) o Secretário-Geral do SSI, no âmbito das suas competências, “tem os poderes necessários à concertação das medidas, planos ou operações entre as diversas FSS, à articulação entre estas e outros serviços ou entidades públicas ou privadas e à cooperação com os organismos congéneres internacionais ou estrangeiros, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das FSS”.



Esta cooperação desenvolve-se em sedes várias e a distintos níveis - do político ao técnico-operacional - de acordo com o modelo previsto na LSI:

- ✓ **Conselho Superior de Segurança Interna:** O Conselho Superior de Segurança Interna é o órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna;
- ✓ **Gabinete Coordenador de Segurança:** O Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) é o órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das FSS, funcionando na direta dependência do Primeiro - Ministro ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna (MAI);
- ✓ **Secretariado Permanente do GCS** constituído por oficiais de ligação da GNR, da PSP, da Polícia Judiciária (PJ), do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança, da Autoridade Marítima Nacional (AMN), Sistema de Autoridade Aeronáutica (SAA), do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro e dos Serviços Prisionais.

Para além deste modelo de cooperação, articulação e coordenação interministerial, em Portugal, o Governo aprovou, nos termos do Decreto Regulamentar n.º 86/2007 de 12 de dezembro (Governo, 2007), a criação do **Centro Nacional Coordenador Marítimo** (CNCM) como órgão de articulação entre as autoridades que intervêm nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, designadamente órgãos e serviços da Marinha, AMN, Força Aérea Portuguesa (FAP), GNR, SEF, PJ, Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), Autoridade de Saúde Nacional, Instituto da Água e Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos.

Desempenha ainda um papel fundamental o Gabinete Nacional **SIRENE**¹³, designadamente no âmbito do reforço da Ordem e da Segurança Públicas no território nacional e no domínio da cooperação policial e judiciária, em matéria penal no âmbito da UE.

¹³ A designação S.I.R.E.N.E. corresponde à abreviatura de “*Supplementary Information Requested at the National Entry*”.



Poderíamos elencar muitas outras estruturas de cooperação e coordenação como a **Unidade de Coordenação Antiterrorismo** ou o **Sistema Integrado de Vigilância, Fiscalização e Controlo das Atividades da Pesca** (SIFICAP), porém, imperativos de ordem espacial obrigam-nos a ficar por aqui.

Mesmo assim, como sublinha Elias (2013), apesar de todos os esforços e de todas as medidas implementadas nos últimos anos, “as políticas de segurança em Portugal, nas suas vertentes interna e externa, têm uma natureza fragmentada, excessivamente normativa e com fortes lacunas ao nível da cooperação e coordenação,... revelando uma perspetiva micro da realidade e falta de uma visão e de uma estratégia global,... o que tem trazido diversos constrangimentos”.

e. Cooperação internacional em matéria de segurança

Como verificámos até aqui, a “segurança é um conceito global, pois as ameaças e os riscos para a segurança dizem respeito a todos, logo, também as soluções, pelo que nenhum EM, isoladamente, pode encontrar respostas para os desafios colocados pela segurança internacional” (Fonseca, 2010, p. 85). Assim, segundo o mesmo autor, “todos os países são autores e ao mesmo tempo destinatários de segurança, ou seja, a ordem internacional de segurança tornou-se multipolar. A partilha das ameaças e dos riscos supõe a comunhão de soluções”.

Mas a necessidade de encontrar soluções que envolvam vários atores nem sequer é recente. Com efeito, a cooperação internacional surgiu como forma das organizações policiais internacionais melhorarem o combate contra a criminalidade transnacional. A partir de 1890¹⁴ surgiram as primeiras tentativas de implementar e constituir organismos com o objetivo de fazer face às ameaças emergentes resultantes dos movimentos subversivos em todo o mundo (Yapsan, 2012, p. 1). Neste domínio, elencamos seguidamente algumas das organizações de maior destaque na cena internacional. Contudo, as limitações já referidas obrigam-nos a apresentar, praticamente, uma mera listagem e não uma análise aprofundada, como seria desejável.

¹⁴ A primeira iniciativa de cooperação internacional policial, conhecida, foi lançada em 1851 sob a designação de União Policial dos Estados Germânicos (Yapsan, 2012, p. 1).



(1) Organização das Nações Unidas

Segundo o seu *site*, o UNODC é o líder global na luta contra as drogas ilícitas e o crime internacional, tendo por isso uma palavra importante a dizer em questões de cooperação em matéria criminal. Desde a sua criação, a prevenção da criminalidade tem sido um dos temas prioritários da agenda da ONU. Sentindo a necessidade de que fosse a ONU a assumir a liderança na prevenção da criminalidade, os EM da ONU delegaram no Secretário-Geral a tarefa de reunir um grupo de peritos com o intuito de pesquisar sobre qual a melhor e mais adequada forma de prevenção do crime e os procedimentos relativamente aos infratores a nível internacional (Yapsan, 2012, p. 34).

(2) União Europeia

Desde há 50 anos que a UE, através das suas instituições e EM, têm promovido e proporcionado liberdade e segurança aos cidadãos europeus. Para isso, criou um conjunto de organismos capazes de fazer face aos novos desafios e à dinâmica global do século XXI, fomentando a cooperação entre as autoridades policiais e de controlo de fronteiras, das autoridades judiciais e outros serviços afins. Segundo a própria UE (2010, pp. 7-8), estes domínios de atividade são indissociáveis e a estratégia de segurança interna deve garantir que se complementem e se reforcem mutuamente. Entre os mecanismos implementados, foram também criadas diversas agências com o objetivo de facilitar a cooperação, das quais se destacam:

(a) Europol

A missão da Europol consiste em “apoiar e reforçar a ação das autoridades policiais e dos outros serviços responsáveis pela aplicação da lei dos EM, bem como a cooperação entre essas autoridades na prevenção das formas graves de criminalidade que afetem dois ou mais EM, do terrorismo e das formas de criminalidade lesivas de um interesse comum que seja objeto de uma política da União, bem como no combate contra esses fenómenos” (União Europeia, 2008, p. 107).

(b) Eurojust

Esta entidade europeia tem por missão apoiar e reforçar a coordenação e a cooperação entre as autoridades nacionais competentes para a investigação e o exercício da ação penal em matéria de criminalidade grave que afete dois ou mais EM ou que exija o exercício de



uma ação penal assente em bases comuns, nas operações conduzidas e nas informações transmitidas pelas autoridades dos EM e pela Europol. A atividade desenvolvida pela Eurojust é um importante complemento na luta contra o crime organizado internacional (União Europeia, 2008).

(c) Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade

A Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade (REPC) tem como objetivo desenvolver a prevenção da criminalidade ao nível da UE e apoiar as atividades nacionais e locais de prevenção da criminalidade. A prevenção da criminalidade consiste em todas as políticas e ações tomadas com vista à redução da criminalidade e as suas causas, bem como a insegurança percebida pelos cidadãos (Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade, 2015).

(d) Comité Permanente para a Cooperação Operacional

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia prevê no seu artigo 71º a criação de um Comité Permanente para a Cooperação Operacional (União Europeia, 2010, p. 25) em matéria de Segurança Interna (COSI), com o objetivo “de assegurar na União a promoção e o reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna”. Este Comité Permanente, ainda por força do mesmo artigo, deve fomentar a coordenação da ação das autoridades competentes dos EM.

(3) Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

Integrando atualmente 57 Estados da América do Norte, Europa e Ásia, a OSCE é a maior organização de segurança regional do mundo, trabalhando para garantir a paz, democracia e estabilidade a mais de um bilião de pessoas. Constitui um fórum de diálogo político de alto nível, abrangendo um vasto espectro de questões no domínio da Segurança e uma plataforma de trabalho de cariz prático com o objetivo de melhorar a qualidade de vida de indivíduos e comunidades (OSCE, 2013).



(4) INTERPOL

A INTERPOL¹⁵ é a maior organização de cooperação policial do mundo, com 190 agências nacionais/federais policiais como membros. A principal missão da organização é prevenir e combater a criminalidade através do reforço da cooperação policial internacional. O seu principal objetivo é disponibilizar as ferramentas necessárias, serviços e canais de comunicação que permitam às agências policiais de todo o mundo desenvolver o seu trabalho de forma eficaz (INTERPOL, 2014).

(5) *Collège Européen de Police*

O *Collège Européen de Police* (CEPOL) reúne altos funcionários dos serviços de polícia de toda a Europa com o objetivo de incentivar a cooperação transfronteiriça na luta contra a criminalidade organizada e na manutenção da segurança pública e da lei e da ordem (CEPOL, 2015). Funciona como uma rede cujas atividades – cursos, seminários, conferências e reuniões – são levadas a cabo pelos EM (CEPOL, 2015).

(6) FIEP

A Associação FIEP (acrónimo composto pelas iniciais dos países fundadores: França, Itália, Espanha e Portugal) integra Forças de tipo *Gendarmerie* e Polícias Europeias e Mediterrânicas com estatuto militar.

O principal objetivo da Associação FIEP é promover a cooperação entre as FS de natureza militar que a integram, especialmente no tocante ao intercâmbio de informações e experiências.

Como tivemos oportunidade de constatar, existem inúmeras estruturas e organismos cuja função principal é a promoção da cooperação. Para além destes, existem muitos outros organismos¹⁶ e mecanismos internacionais que desempenham atualmente um papel essencial no plano da cooperação. Um dos objetivos fundamentais das organizações de cooperação policial internacional é facilitar a recolha atempada, o processamento, e a partilha de

¹⁵ A ideia da INTERPOL nasceu em 1914 no primeiro Congresso Internacional de Polícia Criminal, realizado no Mónaco. Oficialmente criada em 1923 como Comissão Internacional de Polícia Criminal, a Organização tornou-se conhecida como INTERPOL em 1956 (INTERPOL, 2014).

¹⁶ A GNR é membro da CEPOL e integra ainda a força de *Gendarmerie* Europeia (EUROGENDFOR).



informação, bem como disponibilizar uma plataforma na qual as agências policiais possam interagir. O conceito institucional de cooperação policial foi idealizado e gravita em torno da troca oportuna, adequada e segura de Informação processada (Yapsan, 2012, p. 9) pois que, como refere Elias (2013), “num mundo global, a polícia globaliza-se também”.



“Time to do more together”

(European Defense Agency)

3. A cooperação como resposta à criminalidade ambiental

A crescente sofisticação dos desafios no domínio ambiental levou a que em 1972 a ONU desenvolvesse um programa específico com o objetivo de fomentar a cooperação no domínio do ambiente, difundir informação, promover a consciência ambiental e o desenvolvimento sustentável e apoiar os governos na definição de políticas ambientais (Defesa Nacional, 2011).

Por seu turno, a UE reagiu às preocupações ambientais através do Sexto Programa Comunitário de Ação em Matéria de Ambiente. Mais tarde, face à crescente complexidade das questões ambientais e perante a necessidade de estabelecer uma cooperação mais efetiva, criou a *European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law* (IMPEL)¹⁷, que é uma associação internacional sem fins lucrativos que reúne as autoridades ambientais dos EM da UE¹⁸, países aderentes e candidatos à UE, do Espaço Económico Europeu e países da *European Free Trade Association* (União Europeia, 2012).

Ao nível das organizações não-governamentais internacionais, destaca-se a Agência de Investigação Ambiental que foi constituída em 1984, sendo pioneira num novo tipo de ativismo, usando investigações sigilosas com filmagens dissimuladas, empresas falsas e trabalho de investigação para expor crimes ambientais e abusos contra a natureza (Environmental Investigation Agency, s.d.).

Estes diferentes organismos internacionais têm desempenhado um papel fundamental neste domínio, designadamente em matéria de cooperação e troca de informação ambiental. E em Portugal, quais são as principais entidades responsáveis em matéria ambiental? E que

¹⁷ De acordo com a INTERPOL, existem atualmente 12 *Environmental Law Enforcement Networks* (INTERPOL, 2014).

¹⁸ Para além da IMPEL, existe ainda a EnviCrimeNet que é uma rede informal que integra organizações policiais e outras entidades com responsabilidades em matéria ambiental. Tem como objetivo a partilha de conhecimento, boas práticas e informações e ainda desenvolver ações conjuntas de combate ao crime ambiental e cooperar com a CEPOL na área da formação e treino (EnviCrimeNet, 2015).



modelos poderão ser adotados no sentido de melhorar a cooperação entre aqueles organismos? É o que veremos neste capítulo.

a. Entidades nacionais com responsabilidades em matéria ambiental

Em Portugal as preocupações com o ambiente têm vindo a crescer. No entanto, pode considerar-se que o movimento ambientalista no nosso país teve início em 1948 com o aparecimento da Liga para a Proteção da Natureza (LPN), a organização não-governamental mais antiga da Península Ibérica.

A primeira pasta governamental na área do ambiente foi criada apenas em 1974, depois do 25 de abril: a Secretaria de Estado do Ambiente (Liga para a Proteção da Natureza, 2008, p. 77). Todavia, as preocupações do Estado português com o ambiente atingiram o seu ponto alto com a aprovação em 1987, pela Assembleia da República, da Lei de Bases do Ambiente¹⁹, instrumento fundamental para criação das bases para a implementação da política de ambiente. Não obstante, só em 1990 foi criado, pela primeira vez, um Ministério do Ambiente, salientando-se que o edifício jurídico em matéria de ambiente revela, nesta década, um crescimento substancial, por força, principalmente, da influência da UE.

Desde então muito se tem avançado neste domínio, no qual se tem verificado o reforço dos deveres e competências dos organismos do Estado diretamente responsáveis pelo ambiente. Mais uma vez, face às limitações impostas para a elaboração deste estudo, apresentamos, ainda que de forma muitíssimo epidérmica, os organismos governamentais mais relevantes no domínio ambiental:

(1) Organismos governamentais de ambiente

IGAMAOT

Nos termos do Dec-Lei 17/2014 (Governo, 2014, p. 937), a Inspeção-Geral dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e da Agricultura e do Mar (IGAMAOT) é um serviço central que integra a administração direta do Estado, no âmbito Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (MAOTE), e tem por “missão avaliar o desempenho e a gestão dos serviços e organismos do MAOTE e do Ministério da

¹⁹ Lei n.º 11/87, de 7 de abril, entretanto revogada pela Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, que define as bases da política de ambiente.



Agricultura e do Mar ou sujeitos à tutela dos respetivos ministros, através de ações de auditoria e controlo, aferir a correta atribuição de apoios financeiros nacionais e comunitários e, nas áreas do ambiente e do ordenamento do território, assegurar o permanente acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade” (Governo, 2014, p. 937).

APA

A Agência Portuguesa do Ambiente (APA) é um organismo da administração indireta do Estado, sob superintendência e tutela do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (Governo, 2014, p. 936) e tem como missão “ propor, desenvolver e acompanhar a gestão integrada e participada das políticas de ambiente e de desenvolvimento sustentável, de forma articulada com outras políticas sectoriais e em colaboração com entidades públicas e privadas que concorram para o mesmo fim, tendo em vista um elevado nível de proteção e de valorização do ambiente...” (Agência Portuguesa do Ambiente, 2015).

ICNF

O Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF) é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, que tem por “missão propor, acompanhar e assegurar a execução das políticas de conservação da natureza e das florestas, visando a conservação, a utilização sustentável, a valorização, a fruição e o reconhecimento público do património natural, promovendo o desenvolvimento sustentável dos espaços florestais e dos recursos associados, fomentar a competitividade das fileiras florestais, assegurar a prevenção estrutural no quadro do planeamento e atuação concertadas no domínio da defesa da floresta e dos recursos cinegéticos e aquícolas das águas interiores e outros diretamente associados à floresta e às atividades silvícolas” (Governo, 2012, p. 3327).

SEPNA

Integrado na estrutura orgânica da GNR, o SEPNA “constitui-se como polícia ambiental, competente para vigiar, fiscalizar, notificar e investigar todas as infrações à legislação que visa proteger a natureza e o ambiente e o património natural em todo o



território nacional...” (Governo, 2006)²⁰. O conceito de parceria e partilha de responsabilidades está subjacente ao desenvolvimento da sua atividade, assumindo-se como um serviço polivalente e transversal, integrante de uma estrutura de cooperação interativa, que engloba os principais organismos públicos responsáveis pelas diferentes áreas do ambiente. “Usufruindo das competências e valências técnicas e científicas dos serviços responsáveis pelo planeamento, gestão e intervenção ambiental, confere ao sistema de proteção da natureza e do ambiente, a necessária capacidade de intervenção operacional no terreno e dota-o de uma estrutura particularmente apta à detenção, investigação e repressão dos ilícitos ambientais” (GNR, 2010).

(2) Organismos não-governamentais de ambiente

A partir dos anos 90 assiste-se a uma nova dinâmica das organizações não-governamentais de ambiente (ONGA) em Portugal. Estes movimentos abandonam a expressão “ecologistas” ou “conservacionistas” e passam a autodenominar-se “ambientalistas”, assumindo-se como parceiros sociais, ganhando, a partir deste período, real peso político e credibilidade pública que assenta na fundamentação científica das suas posições (Liga para a Proteção da Natureza, 2008). Desde 1987 que a lei portuguesa reconhece o papel insubstituível destas associações, estando-lhes atribuído um conjunto de direitos e deveres, como parceiros sociais e como intervenientes em processos decisórios e em juízo, em prol da defesa do ambiente. Atualmente, as ONGA’s²¹ portuguesas de maior destaque são a Liga para a Proteção da Natureza (LPN), a Quercus e o Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente (GEOTA)²².

(3) Outros organismos

Para além de toda uma panóplia de organizações e entidades cuja missão principal se desenvolve especificamente no domínio ambiental, existem outras que são cruciais para o combate à criminalidade ambiental. Uma das mais importantes é a Autoridade Tributária e

²⁰ N.º 1 do art.º 5 da Portaria n.º 798/2006 de 11 de agosto.

²¹ A maior organização ambientalista em Portugal é a Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente (CPADA). Criada em 1991, integra 110 Associações de Defesa do Ambiente/Organizações Não Governamentais de Ambiente de âmbito Nacional, Regional e Local. (CPADA, 2011).

²² Em anexo B, disponibiliza-se informação mais detalhada sobre a missão destas ONGA’s.



Aduaneira (AT), responsável pelo controlo de entrada no país de pessoas e bens. Por outro lado, é também importante que haja cooperação entre as autoridades administrativas como as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) ou o Ministério Público, para que a informação flua entre estas entidades e tomem consciência da potencial gravidade associada a este tipo de crimes. Também as autoridades de saúde, designadamente a Direção Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV), são particularmente importantes, de forma a evitar que a importação de espécies raras possam ser portadoras de vírus desconhecidos e perigosos para os seres humanos.

b. O modelo preconizado pela INTERPOL

Como temos vindo a constatar ao longo deste estudo, o crime ambiental constitui uma ameaça crescente, sofisticada e intimamente ligado ao crime organizado transnacional. Desta forma, para um combate mais efetivo, é necessário desenvolver modelos que garantam respostas integradas e multissetoriais. Para isso, a INTERPOL, através do seu Programa de Crime Ambiental, recomenda aos países membros que estabeleçam um modelo de cooperação em rede assente num GT, com o objetivo de combater o crime ambiental transnacional e que designaram por NEST (INTERPOL, 2014).

O primeiro passo para a implementação do NEST passa pela realização de um *National Environmental Security Seminar* (NESS), que não é mais do que uma reunião de alto nível que tem como propósito juntar à mesma mesa os especialistas mais relevantes, “*stakeholders*”, e decisores responsáveis em matéria ambiental, identificando necessidades, capacidades e prioridades, e desenvolvendo estratégias concertadas de combate ao crime ambiental. O referido seminário pretende alcançar os seguintes objetivos:

- ✓ Fomentar o contacto entre as agências nacionais, organismos e autoridades responsáveis em matéria ambiental;
- ✓ Desenvolver sinergias na gestão da informação ambiental a nível nacional;
- ✓ Coligir informações utilizando recursos da INTERPOL;
- ✓ Assegurar uma abordagem multidisciplinar no âmbito da segurança ambiental;
- ✓ Reforçar as ligações à rede da INTERPOL;
- ✓ Gerar e desenvolver interesse para a cooperação e apoio estrutural entre parceiros.



O propósito final do NESS é criar condições para a formação de um Comité Diretivo (ComDir) *National Environmental Security Steering Committee* (NESSC) que funcionará como vetor de orientação para a formação e funcionamento do NEST. O NESSC deverá integrar os representantes máximos (ao nível das Secretarias de Estado ou seus delegados, das agências nacionais, organismos e autoridades responsáveis no domínio da segurança ambiental); assim, deverá incluir os dirigentes máximos das FSS, diretor das alfândegas, dirigentes das agências ambientais e promotor de justiça e/ou outros, como representa a seguinte figura:



Figura 4 - Estrutura do NESSC (recomendada)
(INTERPOL, 2014)

Deste ComDir resultarão, finalmente, as linhas orientadoras para a criação do NEST ou Comité Executivo (ComEx). Este, com carácter multidisciplinar ou multissetorial, deve integrar um grupo de especialistas de vários organismos nacionais, que incluem a polícia, as alfândegas, Ministério Público, organismos governamentais com competências em matéria



de ambiente e outras agências especializadas, com vista a desenvolver trabalho cooperativo em prol da segurança ambiental nacional e internacional, como representa a figura em infra:

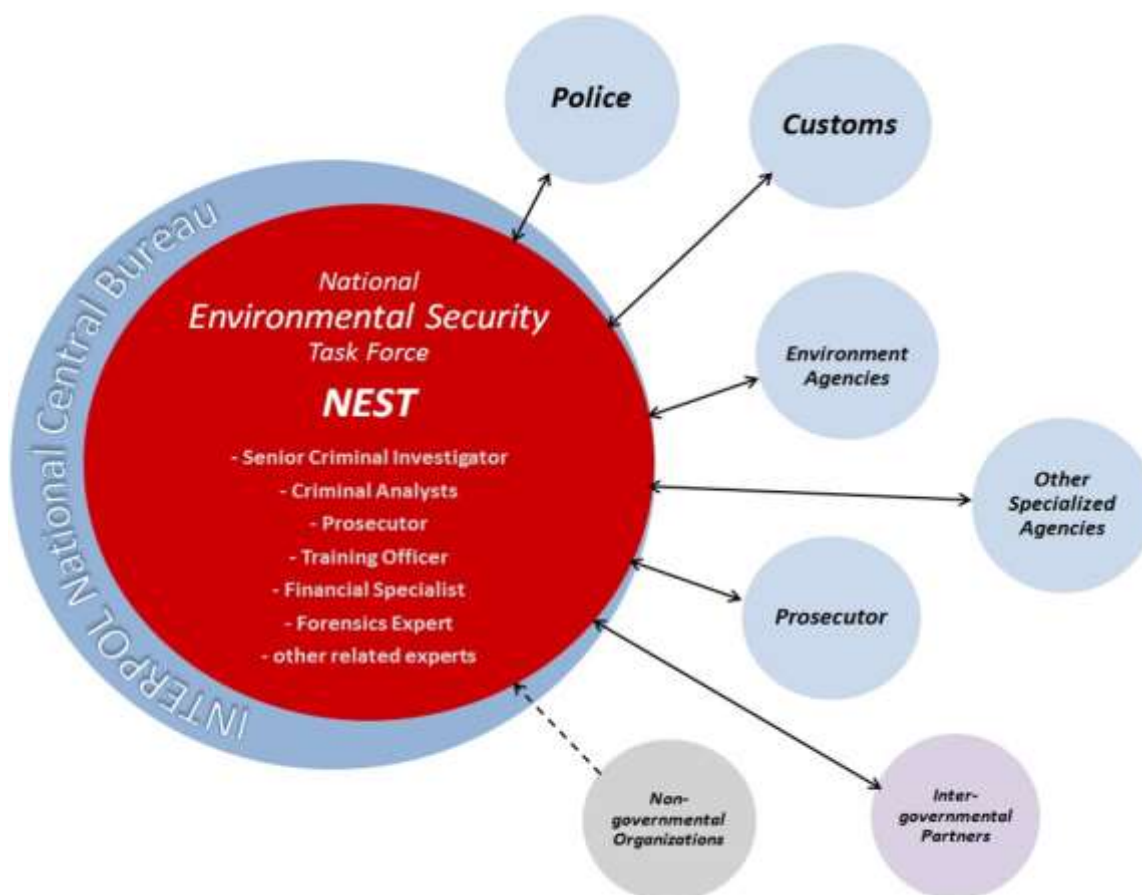


Figura 5 - Estrutura do NEST (recomendada)
(INTERPOL, 2014)

A constituição deste GT fomenta uma abordagem multidisciplinar face aos obstáculos e oportunidades no campo da segurança ambiental. Uma vez criado, este ComEx funciona como uma plataforma de comunicação, cooperação e colaboração entre os organismos nacionais. Permite ainda avaliar as necessidades do país no que concerne ao combate ao crime ambiental, e promove a implementação de boas práticas. O ComEx reúne-se para analisar e compartilhar dados e informações sobre a criminalidade ambiental, bem como com outros países membros da INTERPOL.

Além disso, permite priorizar e planear formas de combate ao crime ambiental ao nível nacional e internacional, organizar a alocação de recursos, e propor a institucionalização



e/ou reforma dos procedimentos existentes, o que facilitará a cooperação quotidiana entre os organismos responsáveis nesta matéria, evitando duplicação de esforços e promovendo o uso eficiente de meios.

Esta abordagem multiorganizacional possibilita uma abordagem e visão global da situação que permite combater a criminalidade de vários ângulos, desde as questões relacionadas com o tráfico de espécies protegidas, passando pelo tráfico de resíduos, até à investigação sobre taxas e impostos aduaneiros, ou assuntos fiscais, garantindo desta forma que todas as vias de fuga e evasão estão bloqueadas (Geysels & Johnson, 2013, p. 26).

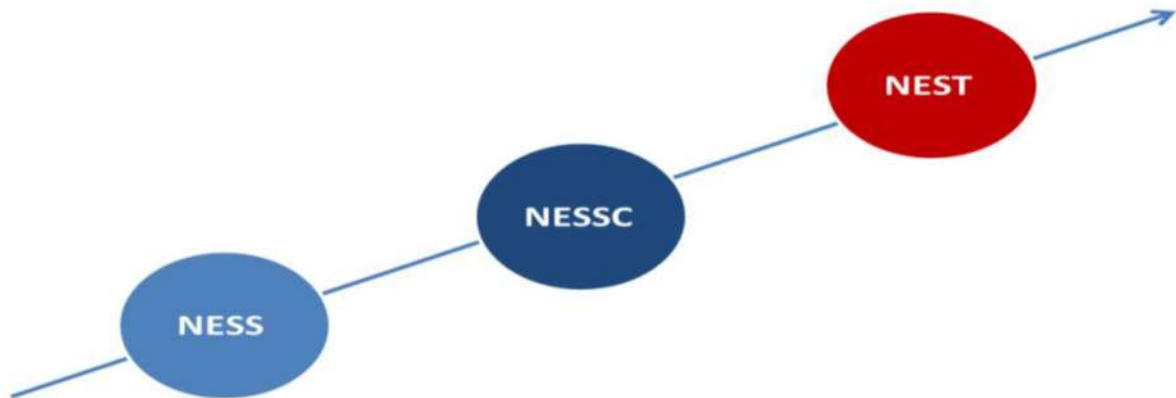


Figura 6- Processo para estabelecer um NEST
(INTERPOL, 2014)

c. Modelos adotados em diferentes países

Em determinados países as preocupações com as questões ambientais levaram a que cada um idealizasse, implementasse e desenvolvesse modelos que melhor se adaptassem à sua realidade, com o propósito de lidar mais eficazmente com as especificidades associadas a este tipo de criminalidade. No entanto, quando recorremos ao “*benchmarking*”, na procura das melhores práticas e modelos, devemos ter sempre presente que cada país tem as suas próprias idiossincrasias. Vejamos então que soluções encontraram países tão diferentes como a Finlândia, França, Nova Zelândia e Escócia.

Finlândia

Com base na resolução de 1996 da INTERPOL, o Grupo de Monitorização Nacional Interagências finlandês foi criado em 1997 com o objetivo de monitorizar o fenómeno da



criminalidade ambiental e fomentar a cooperação entre as várias autoridades com competências nesta matéria. Atualmente este GT é composto pelos seguintes organismos:

- ✓ Direção Nacional da Polícia;
- ✓ Agência Nacional de Investigação;
- ✓ Ministério Público (estadual e distrital);
- ✓ Conselho Nacional das Alfândegas;
- ✓ Departamento da Guarda de Fronteiras;
- ✓ Ministério do Ambiente;
- ✓ Departamento Distrital de Proteção do Ambiente;
- ✓ Universidade de Helsínquia (Investigador).

O grupo reúne-se cinco vezes por ano, com a primeira reunião a decorrer no início do ano, logo que os dados estatísticos do ano anterior ficam disponíveis. Nestas reuniões são abordados os temas atuais sob o ponto de vista estatístico, das tendências, padrões e *modus operandi*. Para além disso, cada membro é responsável por sumariar a atividade e dados do ano anterior relativamente à sua área de responsabilidade.

França

Em 2004 a França decidiu criar um único departamento multidisciplinar dedicado e responsável pela aplicação da lei no âmbito do crime ambiental. O Gabinete Central de Coordenação contra a Criminalidade Ambiental e da Saúde Pública é uma unidade de investigação criminal com jurisdição em todo o país (Geysels & Johnson, 2013, p. 53).

As suas principais missões são:

- ✓ Conduzir e coordenar as investigações criminais e apoiar os investigadores e os ministérios envolvidos;
- ✓ Monitorizar os comportamentos mais característicos dos infratores, centralizar as informações e participar na formação e em sessões de intercâmbio de informações;
- ✓ Satisfazer solicitações nacionais e internacionais de auxílio através dos canais institucionais (ex; INTERPOL, Europol).



Para o cumprimento da sua missão, esta unidade dispõe de 66 gendarmes e polícias, apoiados por quatro consultores técnicos, dos seguintes organismos:

- ✓ Agência Nacional de Caça e da Vida Selvagem;
- ✓ Ministério do Desporto²³;
- ✓ Farmacêutico ou inspetor do Ministério da Saúde Pública;
- ✓ Ministério do Meio Ambiente.

Nova Zelândia

O *New Zealand Wildlife Enforcement Group* (WEG) foi formado em 2008 e é considerado um modelo de sucesso assente num GT operacional de nível nacional, dedicado às questões ambientais (INTERPOL, 2014, p. 29). As agências que integram este grupo são:

- ✓ Ministério da Agricultura e Florestas;
- ✓ Departamento de Conservação;
- ✓ Serviço de Alfândegas da Nova Zelândia.

Estes três organismos assinaram um memorando de entendimento que detalha as funções e responsabilidades do grupo como um todo e de cada agência em particular. O WEG é dirigido por representantes de alto nível das agências participantes, cabendo ao dirigente máximo do órgão responsável pela aplicação da legislação, a definição das linhas orientadoras do WEG.

Dada a natureza multidisciplinar do WEG, foi dada especial atenção ao facto de cada agência participante ter a sua esfera de atuação, mas que recai sobre a jurisdição do grupo. Antes de integrar o grupo, os membros recebem formação específica relativa à agência de onde são oriundos. Enquanto forem membros de pleno direito do WEG estão habilitados a aplicar a legislação de cada uma das agências integrantes. Apesar do foco do WEG se centrar nas questões domésticas, a sua flexibilidade é suficiente para operar ao nível internacional.

Escócia

Em 2012 a Escócia decidiu implementar um GT inspirado no modelo NEST. Desde então, a polícia, organizações estatais e delegados do Ministério Público têm trabalhado de

²³ Em 2009 esta unidade passou a ter competências no combate *anti-doping*.



forma integrada no domínio do crime ambiental (Geysels & Johnson, 2013, p. 52). Este GT prossegue os seguintes objetivos:

- ✓ Sensibilizar para a problemática do crime ambiental e respetivas consequências;
- ✓ Identificar áreas prioritárias relativas ao crime ambiental;
- ✓ Criar oportunidades para intervenções conjuntas;
- ✓ Apresentar propostas no sentido de melhorar a eficácia no combate ao crime ambiental.

Este GT integra atualmente elementos das seguintes organizações:

- ✓ Associação de Diretores de Polícia, na Escócia;
- ✓ Procurador do Serviço Fiscal;
- ✓ Divisão de Qualidade Ambiental;
- ✓ Direção de Justiça do Governo escocês;
- ✓ Divisão dos Recursos Naturais;
- ✓ Agência de Proteção Ambiental;
- ✓ *Society of Local Authority Chief Executives and Senior Managers*;
- ✓ *Scottish National Heritage*.

Segundo John Kenny, Diretor Nacional de Operações da *Scottish Environment Protection Agency*²⁴ (SEPA), a implementação deste GT melhorou a comunicação, cooperação e colaboração entre estas organizações, reforçando a coordenação e eficácia da atuação multiorganizacional no combate ao crime ambiental. Melhorou ainda a capacidade de partilha de informações e o desenvolvimento da atividade baseada nas informações.

²⁴ Entrevista disponível em apêndice C.



4. Trabalho de Campo/Entrevista

a. Metodologia

“O que distingue a investigação científica de outras formas de indagação acerca do nosso mundo é que esta tem subjacente um método específico” (Vilelas, 2009, p. 12). Nesta perspetiva procurámos seguir um caminho metodológico que permitisse desenvolver o nosso trabalho de um modo sistemático e objetivo e que nos permitisse obter conhecimentos claros, organizados e verificáveis.

Para isso, numa fase inicial efetuamos uma pesquisa bibliográfica, tão aprofundada quanto possível, no âmbito da problemática em análise, num esforço de rutura com estereótipos, preconceitos e falsas evidências, que pudessem comprometer o desenvolvimento da investigação a que nos propusemos.

Na sequência deste procedimento, densificamos a fase exploratória com leituras mais específicas, visando essencialmente assegurar a qualidade da problematização, bem como com entrevistas exploratórias não formais, abertas e casuísticas, a especialistas de comprovado conhecimento no domínio do ambiente, designadamente no combate ao crime ambiental e contra a natureza.

O objeto do trabalho definiu, ele próprio, os limites ou campo de análise da nossa investigação, permitindo dessa forma reduzir o nosso problema inicial a dimensões práticas, dentro das quais foi possível realizar o nosso estudo. Nesta perspetiva, na fase analítica, e atendendo à reduzida dimensão do universo a estudar, optámos por uma estratégia qualitativa, privilegiando o contacto direto – recolha de dados primários - com as entidades nos seus próprios contextos de interação.

Para isso, aplicámos pessoalmente entrevistas semiestruturadas a entidades com responsabilidades no combate ao crime ambiental e contra a natureza, que constituíram o universo de investigação.

Ainda num contexto de trabalho de campo, atendendo a que a Escócia foi o último país europeu a implementar um modelo de cooperação inspirado no conceito NEST, considerámos que seria enriquecedor para o desenvolvimento do nosso estudo auscultar a opinião das autoridades escocesas nesta matéria. Assim, remetemos à SEPA, via *e-mail* uma entrevista estruturada, com o intuito de recolha de dados complementares baseados na experiência escocesa.



Completamos os procedimentos operacionais de recolha de informação com análise documental, nomeadamente, leitura de artigos de periódicos, visualização de programas audiovisuais e consulta de *websites*, com vista à consolidação do acervo teórico que sustenta a nossa investigação.

Finalizada a fase da recolha de todos os dados, foi necessário proceder à sua organização de forma o mais prática e racional possível, para um melhor entendimento do fenómeno em análise e, dessa forma, retirar as conclusões gerais destinadas a esclarecer o problema formulado no início do trabalho.

Nesse sentido, demos início às cinco etapas principais de análise de conteúdo ou, segundo outros autores, processamento de dados. Assim, na primeira etapa transcrevemos o conteúdo das entrevistas realizadas, que nos permitiu, numa segunda etapa, efetuar a leitura das mesmas e, subsequentemente, construir sinopses (terceira etapa) com formato de grelha, contendo as mensagens principais emitidas durante as entrevistas. A análise da informação corresponde à quarta etapa, denominada “análise descritiva”, que nos conduziu à quinta etapa, a análise interpretativa. Aqui chegados, interpretamos e relacionamos os elementos de análise recolhidos à luz das perguntas formuladas e dos objetivos pré-estabelecidos para este TII (Santos, et al., 2014).

b. Amostragem e Instrumentação

Tal como referimos anteriormente, tratando-se de um estudo de índole eminentemente qualitativo e por forma a conferir maior consistência e rigor às conclusões, considerámos a aplicação de entrevistas como o instrumento de investigação mais adequado ao tipo e profundidade dos elementos de análise a recolher.

Neste pressuposto, recorremos à aplicação de entrevistas semiestruturadas, realizadas pessoalmente, permitindo que o entrevistado exprimisse as suas perceções, interpretações e conhecimentos sobre a temática em investigação pela ordem que lhe conviesse.

O universo de investigação ou amostragem é intencional, no sentido em que seleccionámos “os participantes que melhor representam ou tenham conhecimento do fenómeno a investigar” (Vilelas, 2009, p. 254). Atendendo ao que acabamos de referir, procurámos incluir na amostragem representantes dos principais organismos nacionais com competências no domínio ambiental, estando subjacente à sua escolha critérios de



competência, experiência e conhecimentos sobre a matéria em análise. A amostragem selecionada corresponde à tabela que a seguir se apresenta.

Tabela 1-Entidades entrevistadas

ENTREVISTAS	
Entrevistado 1	Direção - Geral de Recursos Marítimos Tenente-Coronel Jorge Caseiro Subdiretor dos Serviços de Inspeção Monitorização e Controlo das Atividades Marítimas
Entrevistado 2	Direção – Geral da Autoridade Marítima Capitão-de-Mar-e-Guerra EMQ José Miguel da Costa Campos Diretor da Direção Geral do Combate à Poluição do Mar
Entrevistado 3	Polícia Judiciária - Diretoria de Lisboa e Vale do Tejo Dr. Pessoa Nunes Coordenador de Investigação Criminal
Entrevistado 4	Liga para a Proteção da Natureza Engenheiro Tito Joaquim da Silva Rosa Presidente da Direção Nacional da Liga para a Proteção da Natureza
Entrevistado 5	IGAMAOT Engenheiro Mário Grácio - Inspetor Diretor da Direção de Planeamento, Estudos e Monitorização da Atividade Inspetiva do Ambiente e do Ordenamento do Território Engª Paula Matias - Inspectora Diretora da Equipa Multidisciplinar de Controlo, Supervisão e Inspeção Ambiental
Entrevistado 6	Guarda Nacional Republicana Coronel Eduardo Augusto Rodrigues de Seixas Diretor do Serviço de Proteção da Natureza e Ambiente
Entrevistado 7	Agência Portuguesa do Ambiente Dr. Francisco Teixeira Diretor do Departamento de Comunicação e Cidadania Ambiental
Entrevistado 8	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas Dr. João Loureiro e Dr. Frederico Lobo Departamento de Recursos Naturais e Conservação da Natureza
Entrevistado 9	Autoridade Tributária e Aduaneira Drª Judite Moreno Couto Chefe da Divisão de Informações da Direção de Serviços Antifraude Aduaneira
Entrevistado 10	Guarda Nacional Republicana Major general Rui Fernando Batista Moura INTERPOL – Membro eleito da INTERPOL ECEC Advisory Board



c. Apresentação dos resultados

Nesta secção faremos a apresentação dos resultados obtidos, sistematizados pela ordem das perguntas efetuadas durante as entrevistas:

QUESTÃO N.º 1 - *Do conjunto dos organismos competentes no domínio ambiental, designadamente FS, o (organismo que o entrevistado representa) mantém alguma relação de cooperação sistemática com algum daqueles organismos? Qual (s)? Em que moldes?*

Nas respostas a esta primeira pergunta, de uma forma geral, todos os entrevistados identificaram relações de cooperação com diversos organismos no domínio ambiental, tendo sido inclusivamente mencionadas algumas formas de cooperação sistemática e institucionalizada, por exemplo, na área das pescas. No entanto, a grande maioria reconheceu que não existem estruturas proactivas estabelecidas, que permitam cooperar eficazmente de forma continuada, sistemática e multilateral ou em rede.

Estas relações de cooperação bilaterais são desenvolvidas em grande medida com recurso a protocolos no âmbito da formação, no desenvolvimento de projetos e parcerias num contexto de apoio técnico-científico e ainda, ao nível operacional, através da realização pontual de operações conjuntas.

Pode, pois, classificar-se a cooperação entre os organismos com competências no domínio ambiental como ocasional, limitada sob vários pontos de vista e baseada em contactos pessoais, concluindo-se que não existem mecanismos de cooperação institucionalizados e que envolvam, simultaneamente, vários organismos competentes nesta matéria.

QUESTÃO N.º 2 - *Existindo cooperação, designadamente no que diz respeito à partilha de informação, quais os métodos utilizados para esse efeito?*

Tal como na questão anterior, apenas a DGRM identificou uma aplicação exclusivamente dedicada à partilha de informações entre aos membros integrantes do SIFICAP. Os restantes organismos, no âmbito das suas relações de cooperação, reconheceram não existir qualquer canal privilegiado para a troca de informações, embora estejam na “forja” alguns projetos para desenvolver plataformas para partilha de informação, bem como bases de dados, à semelhança do que já acontece no âmbito dos incêndios florestais.



Assim, podemos concluir que não existe uma forma segura e institucional para a partilha de informações e que a comunicação entre os diversos organismos efetua-se maioritariamente por telefone e *e-mail*, assentando sobretudo em contactos pessoais privilegiados.

QUESTÃO N.º 3 - *Até que ponto é importante (vantagens) desenvolver trabalho cooperativo em rede, designadamente através da constituição de GT ou outros?*

Todos os entrevistados apontaram uma série de vantagens associadas à cooperação entre organismos, mormente no domínio do ambiente, que engloba uma grande multitude de entidades. Por este facto, foi reconhecida a importância em criar sinergias, que implicam que a informação flua entre parceiros, permitindo obter uma visão global e integrada dos problemas e, por conseguinte, gerar maior eficiência de processos.

Foram ainda elencadas outras vantagens, de que se destacam, a unificação de esforços, a identificação de prioridades, poupança de recursos, evitar hiatos e duplicação de recursos humanos, materiais e financeiros, melhorar a articulação e comunicação entre os organismos e permitir uma abordagem multidisciplinar dos problemas. Curiosamente, foi ainda indicada como vantagem a possibilidade de mitigar a disputa de protagonismo mediático e corporativista entre organismos. Mas, acima de tudo, mais do que uma opção, a cooperação foi considerada uma necessidade.

QUESTÃO N.º 4 - *E quais são os obstáculos ou constrangimentos que vislumbra?*

Foram identificados vários obstáculos à cooperação. De entre os mais referidos, destacam-se os interesses concorrentes entre entidades ou corporativistas, indisponibilidade de agenda, a instabilidade das pessoas nas funções, que quebra as relações e compromete a continuidade dos projetos e do trabalho desenvolvido e a dependência de fenómenos de dinamização pessoais. Subjacente a todos estes obstáculos está um problema de “*mind setting*”, ou seja, vontade de cooperar e, finalmente, falta de consciencialização da gravidade e magnitude do fenómeno da criminalidade ambiental transnacional.



QUESTÃO N.º 5 - *No sentido de promover uma cooperação mais efetiva, através de uma abordagem integrada da segurança, contemplando a necessidade de intervenção articulada e coordenada dos organismos responsáveis pelo combate ao crime ambiental, que medidas poderão ser implementadas?*

Neste âmbito, os entrevistados consideraram que há uma série de aspetos que podem ser melhorados. Para tal, sugeriram várias medidas que poderiam ser implementadas, tais como:

- ✓ A criação de um manual de procedimentos;
- ✓ A criação de tribunais específicos para julgar crimes ambientais;
- ✓ A implementação de formas de gestão e partilha de informação;
- ✓ A criação de um grupo de nível operacional que se reunisse com alguma regularidade e fizesse um ponto de situação das ações e programasse outras;
- ✓ Numa visão mais ambiciosa, a constituição de um GT com duas dimensões: política e operacional integrando representantes das entidades públicas com atribuições relevantes no domínio ambiental assente no conceito NEST;
- ✓ Ainda mais audaz, seria a constituição de uma task-force de comando rotativo e permanente que gerisse os meios disponíveis e o seu empenhamento.

QUESTÃO N.º 6 - *Partindo do pressuposto que seria implementado um GT multissetorial em rede e específico para a área da criminalidade ambiental, quais os organismos que deveriam integrar esse grupo?*

Nas respostas a esta pergunta foi obtido consenso generalizado. Foram indicados a maioria dos organismos nacionais com competências nesta matéria e a que fizemos referência ao longo do presente estudo, tendo subsistido algumas dúvidas quanto à integração de ONGA's. De notar também alguma hesitação quanto ao número de organismos envolvidos e da influência que esse fator teria para o funcionamento do grupo.

Por outro lado, os entrevistados foram perentórios em afirmar que o GT deverá ter um cunho eminentemente operacional, sob pena de “nunca se passar das palavras aos atos”. Aliás, este é um dos aspetos que causam maior ceticismo aos entrevistados quando se fala na criação de estruturas de cooperação em rede ou multissetoriais.



QUESTÃO N.º 7 - *Esta estrutura multissetorial de cooperação em rede deveria ter uma entidade com funções coordenadoras ou não? Se sim, a que entidade atribuiria essa função?*

Esta última questão encerra alguma polémica e alguns dos entrevistados preferiram não manifestar claramente a sua opinião. De qualquer forma, ficou claro que tem que existir uma entidade com funções de coordenação, tendo sido apontadas várias soluções. Atribuir a coordenação ao SEPNA foi indicado como uma das possibilidades ou a um elemento de um Ministério, caso se pretendesse um carácter de orientação de política governativa; a coordenação rotativa entre organismos foi também considerada e, finalmente, a possibilidade de o organismo coordenador ser eleito de entre os pares.



Conclusões

Alcançada a derradeira fase do nosso percurso metodológico, nem sempre fácil e algumas vezes prazenteiro, durante o qual nos debruçamos sobre a problemática da cooperação no âmbito do combate ao crime ambiental e contra a natureza, procuraremos, finalmente, responder às perguntas formuladas, cumprindo dessa forma os objetivos a que nos propusemos, designadamente através da apresentação de uma proposta de modelo de cooperação nacional.

O presente trabalho revelou ao leitor um cenário de irreversível globalização, que tem obrigado a sociedade a despertar progressivamente para os efeitos, por vezes perniciosos, sobre os frágeis equilíbrios da biosfera e sobre a qualidade de vida dos cidadãos. Acresce que as preocupações ambientais globais reconhecem que os processos ecológicos nem sempre respeitam as fronteiras nacionais e que os problemas ambientais, muitas vezes, têm repercussões para além das fronteiras; por vezes, a nível mundial. É o lado negro da globalização.

O fenómeno da globalização, a par com a evolução política, económica, social e tecnológica na Europa, trouxe, a partir da última década do século passado, condições propícias ao desenvolvimento do crime organizado transnacional. Todavia, esta tipologia de crime não pode ser entendida como um fenómeno de criminalidade comum, cujo fator distintivo radica na capacidade de operar além-fronteiras ou como a mera simbiose entre o crime organizado clássico e a globalização. O que distingue de facto o crime organizado transnacional é o seu envolvimento em atividades à escala global, onde a porosidade das fronteiras facilita o fluxo de pessoas e bens.

A verdade é que o crime organizado de cariz transnacional representa uma ameaça para as sociedades e para os Estados, provocando a erosão do poder dos órgãos de soberania e da segurança. Ultimamente, devido aos elevados lucros gerados, risco relativamente baixo de deteção e inexistência de legislação ou aplicação de penas reduzidas, levou a que o crime organizado transnacional e os grupos terroristas passassem a utilizar o crime ambiental como forma de financiamento para a consecução das suas atividades, contribuindo para a degradação ambiental e com consequências imprevisíveis.

Neste pressuposto, o crime ambiental deve ser considerado e tratado como qualquer outro crime, com a mesma ênfase e afetação de recursos humanos e financeiros análogos a



qualquer outra tipologia de criminalidade grave, em particular, quando o elemento transfronteiriço está presente. Os danos e consequências dos crimes ambientais são hoje em dia um dos grandes desafios que a humanidade enfrenta, face aos riscos para a saúde e bem-estar dos seres humanos e integridade da biodiversidade, minando, na sua forma organizada, o Estado de Direito e o desenvolvimento sustentável.

Em Portugal, no domínio do ambiente, os últimos anos trouxeram alguma evolução. No entanto, o esforço das instituições ainda é segmentado e revela alguma falta de coordenação e coerência. Ao longo do nosso estudo, não foram identificados mecanismos ou modelos desenvolvidos para fazer funcionar o sistema como um todo e que permita obter uma visão global do problema.

Face ao quadro de complexidade no que respeita à criminalidade ambiental, nenhuma organização pode ter a veleidade de pensar que, só por si, dispõe de toda uma panóplia de ferramentas e mecanismos de resposta aos novos desafios e ameaças. Foi com base neste pressuposto que encetamos esta nossa odisseia, levantando meia dúzia de questões, em nosso entender, pertinentes, às quais, estamos agora em condições de responder:

PD1: Atualmente, até que ponto poderá a criminalidade transnacional constituir-se como uma ameaça para o ambiente?

A resposta a esta questão pode ser encontrada no primeiro capítulo do nosso trabalho, quando nos referimos aos novos desafios que o processo de globalização encerra. Neste contexto, destacamos a criminalidade transnacional enquanto ameaça para as sociedades e para os Estados e a sua conexão com as questões ambientais. Esta atividade criminoso, global e multifacetada está a ganhar terreno e a tornar-se cada vez mais rentável (baixo risco – lucro elevado), atraindo redes criminosas mais organizadas e sofisticadas.

O que distingue esta ameaça, potenciada pela globalização, é a capacidade de operar além-fronteiras e o seu envolvimento em atividades à escala global. Numa abordagem clássica, este tipo de criminalidade pode ser classificado em dois grandes subgrupos: o primeiro integra os crimes relacionados com a poluição, designadamente no que concerne aos resíduos perigosos, abandono de lixo e tráfico de resíduos; o segundo diz respeito aos crimes correlacionados com o tráfico ilegal de recursos naturais, em particular espécies animais protegidas, pescas e madeiras. Em última análise a prática deste tipo de criminalidade é suscetível de afetar a sociedade como um todo e cujos efeitos são sentidos,



não só, em termos de saúde humana, como animal, mas também em termos de desastres ambientais, alterações climáticas irreversíveis, contaminação da cadeia alimentar, qualidade do ar, solo e água e por conseguinte, redução da esperança média de vida.

PD2: Qual a relevância da cooperação, designadamente no que concerne às vantagens? E que constrangimentos enfrenta?

Conscientes da complexidade e das dinâmicas próprias da criminalidade transfronteiriça, a comunidade internacional aposta atualmente em quadros cooperativos, de forma a garantir a segurança, bem como para fazer face a ameaças e riscos insidiosos, fluidos, múltiplos, voláteis e miméticos. No capítulo 2 do nosso estudo abordámos de forma teórica a relevância da cooperação, quer do ponto de vista das vantagens, quer do ponto de vista dos constrangimentos e desafios que enfrenta.

Assim, quanto às vantagens, foi referida a criação de sinergias, que implica que a informação flua entre parceiros, permitindo obter uma visão global e integrada dos problemas e, por conseguinte, gerar maior eficiência de processos. Foram ainda elencadas outras vantagens, de que se destacam, a unificação de esforços, a identificação de prioridades, poupança de recursos, evitar hiatos e duplicação de recursos humanos, materiais e financeiros, melhoria da articulação e comunicação entre os organismos e garantia de uma abordagem multidisciplinar. Curiosamente, foi ainda indicada como vantagem, mitigar a disputa de protagonismo mediático e corporativista. Mas, acima de tudo, mais do que uma opção, atualmente, a cooperação foi considerada uma necessidade ou mesmo um imperativo.

Por outro lado, as respostas à questão nº 4 permitiram-nos identificar vários obstáculos à cooperação, de que se destacam os interesses concorrentes ou corporativistas, a instabilidade das pessoas nas funções, que quebra as relações e compromete a continuidade dos projetos e do trabalho desenvolvido e a dependência de fenómenos de dinamização pessoais. Subjacente a todos estes obstáculos está um problema de “*mind setting*”, ou seja, vontade de cooperar. Finalmente, foi apontada a falta de consciencialização da gravidade e magnitude do fenómeno da criminalidade ambiental transnacional.



PD3: Ao nível nacional, como cooperam os organismos responsáveis pelo combate ao crime ambiental e contra a natureza?

Dos dados recolhidos, como resultado das entrevistas realizadas, foram identificadas relações de cooperação entre os diversos organismos na área ambiental, tendo sido, inclusivamente, referidas algumas formas de cooperação sistemática e institucionalizada, por exemplo, no domínio das pescas. No entanto, a grande maioria reconheceu que não existem estruturas proactivas, que permitam cooperar eficazmente de forma continuada, sistemática e multilateral ou em rede.

Desta forma, podemos concluir que não está implementado, institucionalmente, um verdadeiro modelo de cooperação, uma vez que esta é realizada ocasionalmente, muito à custa de contactos pessoais privilegiados.

PD4: Que modelos foram implementados por outros países no sentido de melhorar a cooperação entre os organismos responsáveis pelo combate ao crime ambiental e contra a natureza?

Neste estudo, dedicamos uma secção do Capítulo 3 aos modelos adotados por outros países. Assim, apresentámos os modelos implementados em quatro países, nomeadamente, a Finlândia, a França, a Nova Zelândia e a Escócia. Excetuando a Escócia, que implementou em 2012 um GT inspirado no modelo NEST, todos os outros países implementaram e desenvolveram modelos que melhor se adaptassem à sua realidade, com o propósito de lidar mais eficazmente com as especificidades associadas à criminalidade ambiental. De notar que a Finlândia concretizou esta ideia em 1997.

Quanto aos dois anos de experiência escocesa de implementação do NEST, a opinião do nosso entrevistado, relativamente às vantagens de fomentar a cooperação em matéria ambiental, não divergem muito da dos entrevistados nacionais. Já no que concerne à maior dificuldade enfrentada, foi identificada a necessidade de realizar um bom trabalho de base para a escolha dos “parceiros” apropriados que devem integrar o GT. Foi neste último aspeto que residiu o principal desafio à constituição do NEST.

De notar, finalmente, que na Escócia optaram por atribuir funções de coordenação à SEPA, porque, por um lado foi a organização responsável pela implementação do NEST, e por outro, porque é o organismo escocês com mais competências no domínio do crime ambiental.



PD5: Que medidas corretivas poderão ser implementadas no sentido de melhorar a cooperação e articulação entre os organismos responsáveis pelo combate ao crime ambiental e contra a natureza?

A cooperação nas suas várias dimensões não é novidade, muito menos no que se refere à cooperação policial. De resto, como constatamos, os organismos nacionais responsáveis pelas matérias ambientais mantêm relações de cooperação. Todavia, estas são limitadas e, como reconheceu a maioria dos entrevistados, existem vários aspetos que podem ser melhorados. Nesse sentido, de entre as propostas apresentadas, sobressai a implementação de um modelo de cooperação multissetorial em rede, cuja composição, objetivos e modo de funcionamento se descrevem no ponto subsequente, dedicado a propostas e recomendações.

Entretanto, depois de satisfeitas as respostas às **PD**, chegou finalmente o momento de responder à **PP** formulada no início do presente estudo e que, ao longo do mesmo, serviu de fio condutor para a consecução da totalidade dos objetivos traçados: **O modelo de cooperação entre os organismos nacionais com competências no combate ao crime ambiental e contra a natureza está apto a responder às atuais ameaças ambientais?**

Começaríamos por relembrar que em Portugal as preocupações com o ambiente têm registado um crescimento substancial, muito por força da influência da UE. Assiste-se atualmente a uma nova dinâmica e capacidade de intervenção quer dos organismos do Estado, quer das ONGA's, bem como a necessidade de envolver todos os setores da sociedade.

A verdade é que no decorrer da nossa investigação identificámos diversos aspetos que podem ser melhorados. De facto, constatámos que as relações entre os diversos organismos com competências no domínio ambiental revelam lacunas evidentes ao nível da cooperação, que consubstanciam uma barreira à aquisição de uma perspetiva macro da realidade, de uma visão e uma estratégia global de combate aos problemas ambientais, designadamente aos crimes ambientais e contra a natureza. Como enfatizaram os nossos entrevistados, a cooperação entre os diversos organismos, apesar de salutar, é ocasional, limitada sob vários pontos de vista e baseada, em grande medida, em contactos pessoais privilegiados, não existindo, portanto, estruturas proactivas que permitam cooperar eficazmente, de forma transversal, continuada e sistematicamente.



Com efeito, a arquitetura institucional ainda está demasiado focada em questões particulares, pese embora os constantes desafios colocados pelas questões da globalização que exigem hoje, mais do que nunca, uma abordagem multidisciplinar do problema.

É exatamente este aspeto, da exigência de uma abordagem multidisciplinar, neste caso, na sua inexistência, que nos conduz ao argumento de que em Portugal não existem mecanismos ou modelos desenvolvidos para fazer funcionar o sistema como um todo, que permita obter uma visão global do problema. Face a esta constatação, consideramos que o combate às ameaças ambientais não está cabalmente garantido, orientando-nos no sentido de responder negativamente à **PP** formulada no início da nossa investigação.

Propostas e recomendações

Modelo Nacional de Cooperação - GTCrACoN

Na sequência da já extensa argumentação aduzida ao longo do presente estudo e com base nos dados colhidos com recurso às entrevistas realizadas, considera-se lógico propor a implementação de um modelo de cooperação, ajustado à realidade nacional, que integre os setores da administração com responsabilidades em matéria ambiental.

Desta forma, este Modelo Nacional de Cooperação basear-se-ia num GT sobre “crime ambiental e contra a natureza”, designado GTCrACoN, que asseguraria a articulação entre os organismos responsáveis pelas matérias relativas ao crime ambiental e contra a natureza e que prosseguiria os seguintes objetivos:

- ✓ Contribuir para a definição, implementação, coordenação e acompanhamento de ações, medidas e políticas transversais no âmbito das matérias relacionadas com a natureza e ambiente;
- ✓ No domínio ambiental, exercer funções de interlocutor junto da UE e de outros organismos internacionais;
- ✓ Assegurar a participação nos *fora* internacionais subordinados à temática da natureza e ambiente, a harmonização das posições ali assumidas e a difusão de informação relevante;
- ✓ Promover a cooperação entre os organismos e outras autoridades competentes em matéria de natureza e ambiente, a nível nacional e internacional.

O GTCrACoN seria composto por dois Comitês:



- ✓ O ComDir, que integraria os membros do governo com tutela nas áreas dos negócios estrangeiros, alfândegas e assuntos fiscais, justiça, administração interna, ambiente e conservação da natureza, reuniria, pelo menos, uma vez por ano;
- ✓ O ComEx, que reuniria trimestralmente, seria composto por um representante de cada um dos seguintes organismos: GNR/SEPNA (que coordenaria e asseguraria a representação junto do GN INTERPOL); MP; CCDR; IGAMAOTE; AT; ICNF; APA, DGAV; AMN, PJ e ONGA's convidadas, na qualidade de membros não permanentes.

Ao ComDir competiria definir as prioridades estratégicas e objetivos a cumprir; a aprovação do Plano de Ação de Combate ao Crime Ambiental e Contra a Natureza e dos relatórios anuais apresentados pelo ComEx. Competir-lhe-ia ainda a articulação com os governos dos países membros da UE e comunidade internacional.

Por seu turno, ao ComEx competiria identificar e programar as ações e atividades necessárias, no sentido de cumprir as estratégias definidas pelo ComDir, designadamente:

- ✓ Elaborar e submeter ao ComDir o Plano Plurianual de Ação de Combate ao Crime Ambiental e Contra a Natureza;
- ✓ Promover a adoção, aplicação, monitorização e controlo do cumprimento dos normativos legais e requisitos técnicos aplicáveis no âmbito dos ilícitos ambientais;
- ✓ Propor a criação de um sistema de gestão e partilha de informação em matéria ambiental;
- ✓ Assegurar a realização de um seminário bienal;
- ✓ Elaborar relatórios anuais de execução do Plano Plurianual de Ação.

Para melhor compreensão do funcionamento do modelo proposto, a figura seguinte esquematiza, genericamente, o funcionamento do GTCrACoN:

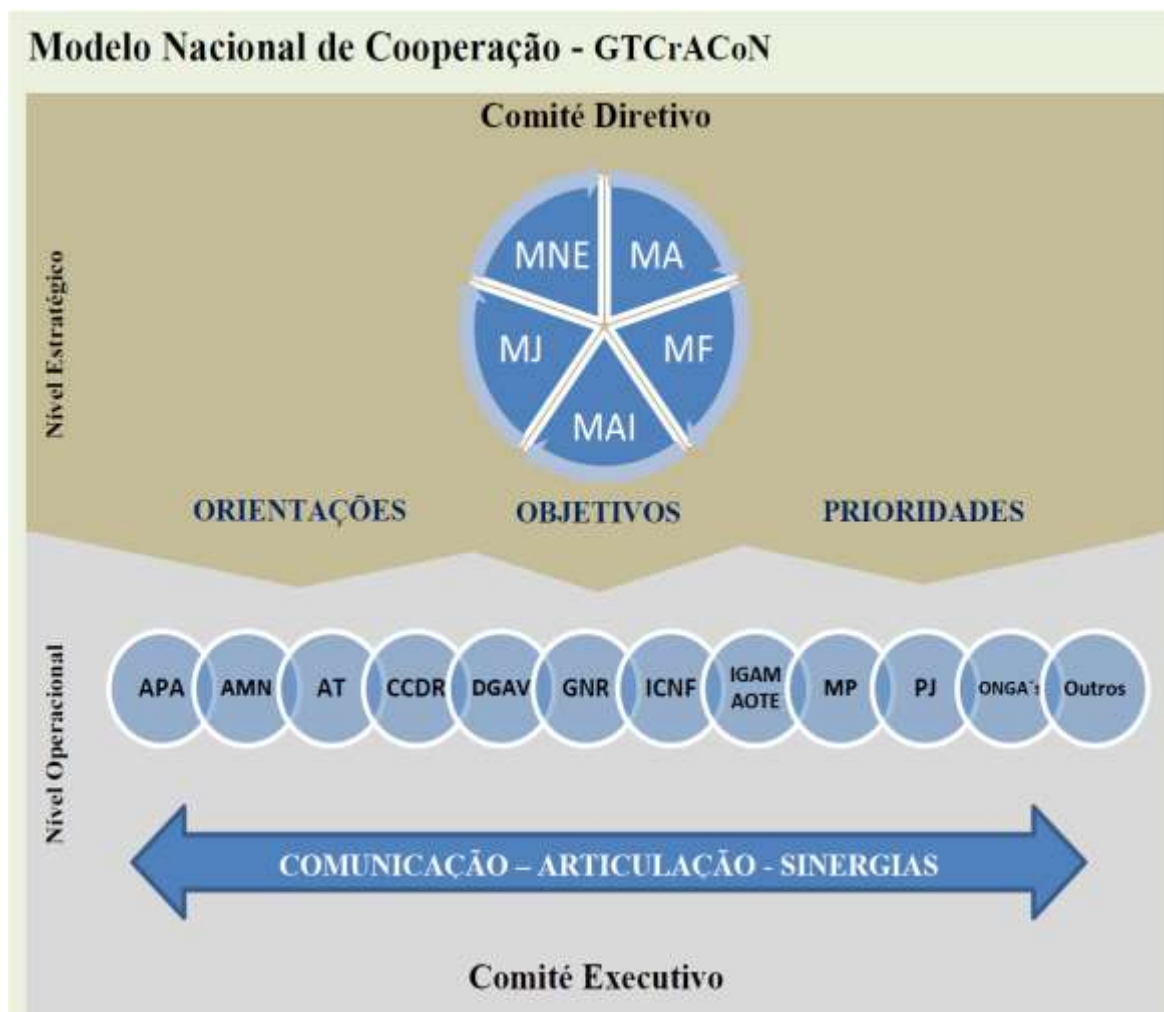


Figura 7 - Modelo de Cooperação Nacional

Fonte: autor

Nas reuniões do ComDir participaria ainda um elemento do ComEx que garantiria a articulação entre os dois Comitês. Sempre que se justificasse, o GTCrACoN consultaria outros organismos que poderiam integrar temporariamente o ComEx na qualidade de entidades convidadas.

Nestes termos, para o conjunto de organismos a que temos vindo a fazer referência, a implementação de um modelo deste tipo, permitiria obter uma visão global dos problemas e abordar de forma integrada e perfeitamente coordenada os intrincados desafios que atualmente a criminalidade ambiental apresenta.

Paralelamente, para o SEPNA, enquanto “polícia ambiental”, a concretização deste modelo permitir-lhe-ia assumir um papel ainda mais ativo no quadro das suas competências,



através da promoção das relações de cooperação entre os organismos responsáveis pela proteção da natureza e do ambiente.

Investigações futuras

Como vimos, a concretização do modelo ora proposto constituiria, certamente, uma mais-valia importante, reunindo todo um conjunto evidente de vantagens a que fizemos alusão ao longo da presente investigação. Todavia, ficará ainda muito trabalho por realizar no sentido de poder ir mais além. Nesta perspetiva, seria importante continuar a refletir e debater estes assuntos, designadamente quanto à possibilidade de implementar algumas das soluções propostas pelos entrevistados, ou mesmo na aplicação do conceito NEST de âmbito regional, que permitiria influenciar positivamente alguns países menos despertos para esta problemática.



BIBLIOGRAFIA

- Agência Portuguesa do Ambiente, 2015. *www.apambiente.pt*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=5&subref=633>
[Consult. 8 mar 2015].
- Assembleia da República, 2008. *Lei nº 53/2008 de 29 de agosto - Lei de Segurança Interna*.
Lisboa: Assembleia da República.
- Assembleia da República, 2011. *Decreto-Lei nº 126-B/2011. Diário da República*, 29 dez,
pp. 5516-(14)-5516-(20).
- Carrión, M. G. S., s.d. *Cooperação policial na União Europeia-protecção dos cidadãos europeus contra o crime organizado internacional*. s.l.:s.n.
- CEPOL, 2015. *www.cepol.europa.eut*. [Em linha]Disponível em:
<https://www.cepol.europa.eu/pt>[Consult. 20 fev 2015].
- Consejo Europeo, 2010. *Programa de Estocolmo - Una Europa Abierta y Segura que sirva y proteja al Ciudadano*. Estocolmo: Diário Oficial de la Unión Europea.
- Conselho de Ministros, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: AR.
- ConselhoEuropeu,2010.*eurlex.europa.eu*. [Em linha]Disponível em:<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:115:FULL&from=PT>[Consult. 20 fev 2015].
- Costa, F. P. d. & Jr., F. d. S., 2014. *A Política nas Políticas de Cooperação Portuguesa (1974-2014)*. Política Internacional e Segurança, nº 10, pp. 141-176.
- Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um curso - volume 1*.
IAEM, Pedrouços: Instituto de Altos Estudos Militares.
- CPADA, 2011. *www.cpada.pt*. [Em linha] Disponível em:http://www.cpada.pt/pt/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=28[Consult. 12 mar 2015].
- Davin, J., 2007. *A Criminalidade Organizada Transnacional - A Cooperação Judiciária e Policial na UE*. 2ª ed. Coimbra: Almedina.
- Defesa Nacional, 2011. *www.defesa.pt*. [Em linha]Disponível em:
http://www.defesa.pt/premiodefesanacional/Documents/Proposta%20de%20Directiva%20Ministerial%20Ambiente_Final_Cor.pdf[Consult. 27 fev 2015].



- Elias, L. A., 2013. *SciELO Portugal*. [Em linha] Disponível em: http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?pid=S164591992013000400002&script=sci_arttext [Acedido em 20 fev 2015].
- EnviCrimeNet, 2015. *envicrimenet.eu*. [Em linha] Disponível em: <http://envicrimenet.eu/EN/> [Consult. 7 março 2015].
- EnviCrimeNet, 2015. *Intelligence Project on Environmental Crime*, Hague: EnviCrimeNet Environmental Investigation Agency, s.d. *eia-international.org*. [Em linha] Disponível em: <http://eia-international.org/about-eia> [Consult. 12 fev 2015].
- Escorrega, L. C. F., s.d. *A segurança e os "Novos" Riscos e Ameaças: Perspetivas Várias. Revista Militar*.
- Estratégia da Guarda, 2014. *Estratégica da Guarda 2020 - Uma Estratégia de Futuro*. Lisboa: s.n.
- EUROJUST, 2014. *Strategic Project on Environmental Crime*, s.l.: União Europeia.
- European Commission, 2014. *Questions and answers on wildlife trafficking*. Brussels: s.n.
- EUROPOL, 2013. *EU Serious and Organised Crime Assessment*, Netherlands: European Police Office, 2013.
- Europol, 2015. *www.europol.europa.eu*. [Em linha] Disponível em: www.europol.europa.eu/content/page/our-people-19 [Consult. 19 fev 2015].
- Exército Brasileiro, 2013. *Operações em Ambiente Interagências*. 1ª edição ed. s.l.:s.n.
- Ferreira, M. C., 2013. *Crime Transnacional, Cooperação e prosperidade*. Relações Internacionais, dez, pp. 081-095.
- Fonseca, F. J. S., 2010. *A Evolução das Políticas de Segurança Interna em Portugal na Era da Globalização*, Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.
- Garcia, F. P., 2010. *Da Guerra e da Estratégia - A Nova Polemologia*. Lisboa: Prefácio .
- GEOTA, 2013. *www.geota.pt*. [Em linha] Disponível em: <http://www.geota.pt/scid/geotaWebPage/defaultCategoryViewOne.asp?categoryId=717> [Consult. 12 mar 2015].
- Gerspacher, N. & Dupont, B., 2007. *The Nodal Structure of International Police Cooperation: An Exploration of Transnational Security Networks*. Global Governance 13, pp. 347-364.
- Geysels, F. & Johnson, N., 2013. *Environmental Networking Handbook*. s.l.:s.n.



GNR,2010.www.gnr.pt. [Em linha] Disponível em: <http://www.gnr.pt/default.asp?do=5r20n/DF.zv55n1/Zv55n1> [Consult. 12 mar 2015].

Governo de Portugal, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: s.n.

Governo, 2006. *Portaria 798*. Lisboa: Assembleia da República.

Governo, 2007. *Decreto Regulamentar nº 86/2007 de 12 de dezembro*. Lisboa: Assembleia da República.

Governo, 2012. *Decreto-Lei 135. Diário da República*, 29 junho, pp. 3326-3330.

Governo, 2014. *Decreto-Lei nº 17/2014. Diário da República*, 4 fevereiro, pp. 934-943.

Havocscope, 2014. www.havocscope.com. [Em linha] Disponível em: <http://www.havocscope.com/category/environmental-threats/> [Consult. 27 fev 2015].

IESM, 2014. NEP ACA - 010 *Trabalhos de Investigação*. setembro.

IESM, 2014. NEP ACA - 018 *Regras de apresentação e referenciação para trabalhos escritos a realizar no IESM*. setembro.

INTERPOL, 2014. *Environmental Law Enforcement Networks*, s.l.: INTERPOL.

INTERPOL, 2014. *NEST Manual*. s.l.:INTERPOL.

INTERPOL,2014.www.interpol.int. [Em linha] Disponível em: <http://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Task-forces> [Consult. 2 mar 2015].

Liga para a Proteção da Natureza, 2008. *60 anos pela natureza em Portugal*. Lisboa: LPN.

Liga para a Proteção da Natureza, 2012. [www.LPN.pt](http://www.lpn.pt). [Em linha] Disponível em: <http://www.lpn.pt/Homepage/A-LPN/Sobre-a-LPN/Apresentacao/Content.aspx?tabid=2371&code=pt> [Acedido em 27 fev 2015].

Ministério da Defesa Nacional, 2007. *Decreto Regulamentar nº 86/2007 de 12 de dezembro*. Lisboa: Assembleia da República.

Najam, A., Runnalls, D. & Halle, M., 2007. *Environment and Globalization*, Denmark: International Institute for Sustainable Development.

OSCE, 2013. www.osce.org. [Em linha] Disponível em: <http://www.osce.org/secretariat/35775?download=true> [Consult. 5 mar 2015].

Pahontu, A., 2011. *Principles of european cooperation in combating organized crime*. Revista Academiei Fortelor Terestre nr. 2, pp. 165-170.

Palma, J. N., 2011. *O Papel das Forças Armadas nas Operações Inter-Agências de Combate às Ameaças Emergentes em Portugal*, Lisboa: s.n.



- Parlamento Europeu, 2015. *www.europarl.europa.eu*. [Em linha] Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.6.html[Consult. 24 mar 2015].
- Pink, G. W., 2010. *Environmental Enforcement Networks: A Qualitative Analysis*, Austrália: Charles Sturt University.
- Presidência do Conselho de Ministros, 2013. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013*. Lisboa: Diário da República.
- Procuradoria-Geral da República, 2013. *www.pgr.pt*. [Em linha]Disponível em: <http://cibercrime.pgr.pt/gabinete/gabinete.html>[Acedido em 27 fev 2015].
- Quercus, s.d. *www.quercus.pt*. [Em linha]Disponível em: <http://www.quercus.pt/home/quemsomos/apresentacao>[Consult. 27 fev 2015].
- Raza, S., 2012. *Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais?*. Brazilian Journal of International Relations, Volume 1.
- Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade, 2015. *eucpn.org*. [Em linha]Disponível em: <http://eucpn.org/about/network?language=94>[Consult. 06 mar 2015].
- Santos, J. A. L. d., s.d. *Um Novo Modelo de Segurança e Defesa para o Século XXI*. Revista Militar.
- Santos, L. et al., 2014. *Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: IESM.
- Sistema de Segurança Interna, 2013. *Relatório Anual de Segurança Interna*, Lisboa: s.n.
- Sousa, F. X. F. d., Ferreira, J. A. d. B. & Agostinho, N. M. N. N., 2014. *A Ameaça do Crime Organizado Transnacional em Portugal*. Revista de Ciências Militares, maio, pp. 13-39.
- Transparency International, 2014. *www.transparency.org*. [Em linha]Disponível em: www.transparency.org[Consult.12 mar 2015].
- TVI24, 2015. *Observatório do Mundo*. s.l.:TVI.
- UN, 2004. *A more secure world: Our shared responsibility*, s.l.: s.n.
- União Europeia, 2010. *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia - Rumo a um modelo europeu de segurança*, Bruxelas: União Europeia.



União Europeia, 2012. *www.impel.eu*. [Em linha] Disponível em: <http://impel.eu/about/> [Consultado em 07 mar 2015].

União Europeia, 2014. *europa.eu*. [Em linha] Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0401&from=PT> [Consultado em 6 mar 2015].

United Nations Environmental Programme, 2007. *Networking Counts*, Paris: UNEP.

UNODC, 2010. *The Globalization of Crime - A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Viena: UNODC.

UNODC, 2014. *www.unodc.org/pdf/unodc_brochure_2007.pdf*. [Em linha] Disponível em: http://www.unodc.org/pdf/unodc_brochure_2007.pdf [Consultado em 18 fev 2015].

Vilelas, J., 2009. *Investigação - O Processo de Construção do Conhecimento*. 1ª ed. Lisboa: Sílabo.

Yapsan, H., 2012. *International Police Cooperation on Countering Transnational Terrorism*, Monterey California: s.n.



ANEXO A

Principais crimes ambientais

&

Características dos crimes ambientais



Tabela 2-Principais Crimes Ambientais

Fonte: (EnviCrimeNet, 2015, p. 7)

PRINCIPAIS CRIMES AMBIENTAIS	
Químicos	Atualmente os pesticidas são os produtos químicos mais preocupantes. Incluem produtos fitofarmacêuticos e biocidas. O comércio ilegal e o uso de pesticidas em toda a Europa envolve redes criminosas.
Espécies Protegidas	O comércio ilegal internacional de espécies ameaçadas - flora e fauna - está estimado em milhões de euros. Inclui animais vivos, plantas e produtos derivados. A sobre-exploração de recursos naturais renováveis, a caça e pesca ilegal e a exploração madeireira, não só são vistos como ameaças graves para as espécies ameaçadas de extinção, mas também para a biodiversidade, ecossistemas, clima e desenvolvimento social e económico.
Energia	A produção de energia é vital para as sociedades modernas. Atualmente as atividades ilegais ou perigosas estão ligadas à produção de biogás e à mistura fraudulenta de resíduos de óleo com óleo combustível.
Poluição	As fronteiras entre poluição, contaminação ou degradação nem sempre são claras. Descarga de resíduos no mar, poluição marinha em geral, ou a contaminação das águas superficiais, afetam os ecossistemas e, finalmente, a cadeia alimentar dos seres humanos. A contaminação geralmente decorre da aplicação de pesticidas ou da descarga de resíduos no solo. Mais uma vez, as atividades ilegais atuais estão principalmente ligadas à gestão e descarga de resíduos.
Resíduos	Os resíduos são um problema particularmente grave para as sociedades modernas, sejam resíduos industriais ou domésticos. Todos os resíduos, incluindo os menos perigosos, têm um impacto negativo sobre o ambiente. Legislação extremamente complexa e ambígua, associada a atividades ilegais, proporciona elevadas margens de lucro. Atualmente, o amianto, os veículos em fim de vida e resíduos eletrónicos são as situações mais preocupantes na UE.
Outros	A desflorestação provoca erosão do solo e tem um impacto negativo no ecossistema. Ao nível global pode ter também impacto sobre as alterações climáticas. As ameaças à biodiversidade incluem a perda e degradação de habitats, a introdução de espécies exóticas invasoras, a sobre-exploração dos recursos naturais, poluição, doenças e alterações climáticas. As atividades ilegais estão normalmente relacionadas com a poluição, desperdício ou o tráfico de espécies. Em algumas jurisdições os crimes relacionados com a segurança alimentar também são considerados crimes ambientais.



Tabela 3 - Características dos crimes ambientais

Fonte: (Geysels & Johnson, 2013, p. 13)

CARACTERÍSTICAS DO CRIME AMBIENTAL	
Muitas vítimas poucos infratores	Um exemplo paradigmático desta característica é a emissão de gases poluentes com efeito de estufa resultantes da queima de resíduos de óleo misturados com resíduos químicos, que são usados para aquecer estufas para o cultivo de vegetais. Estes representam um perigo extremo quando se disseminam, já que os vapores que viajam junto ao solo ameaçam os ecossistemas hídricos e do solo, bem como a saúde dos seres humanos.
Infratores invisíveis	Os pesados encargos legais aliados às complexas estruturas organizacionais tornam difícil a acusação contra grandes empresas infratoras. A relativa invisibilidade dos infratores tem como consequência a reduzida hipótese de identificação dos mesmos. O crime ambiental tem, frequentemente, subjacente estruturas internacionais, complexas e obscuras.
Desequilíbrio de poder entre infratores e vítimas	Esta característica resulta do poder económico e social das indústrias poluentes. Nestes casos, geram-se conflitos de interesses entre dois grupos de cidadãos (moradores e produtores). Perante este tipo de conflito, o governo deveria agir como mediador ou decisor, mas muitas vezes opta pela inatividade, face aos conflitos de interesses entre a prosperidade (emprego, lucro económico) e bem-estar (ameaça de poluição ambiental).
Negação do problema	Esta tipologia de crimes não constitui das maiores preocupações sociais. De facto, este não é um tipo de crime que mereça grande atenção dos <i>mídia</i> e, por isso, não é amplamente divulgado, quando comparado com outros crimes e atos de violência. Os dados policiais sobre outros tipos de crime são bastante exaustivos e permitem desenhar um quadro bastante preciso do fenómeno, o que não é o caso do crime ambiental. Por exemplo, é possível traçar um quadro completo no que concerne ao furto de veículos, com base em relatórios da polícia. Já relativamente ao comércio ilegal de madeira, tal tarefa afigura-se muito mais difícil. A necessidade de profunda especialização nesta área conduz, muitas vezes, à dificuldade em reconhecer quando estamos perante um crime ambiental.



ANEXO B

Organismos não-governamentais de ambiente



Liga para a Proteção da Natureza

A LPN é uma associação sem fins lucrativos com estatuto de Utilidade Pública, fundada em 1948 sendo a associação de defesa do ambiente mais antiga da Península Ibérica. Tem como objetivos principais a defesa do ambiente e contribuir para a conservação do Património Natural, da diversidade das espécies e dos ecossistemas, e como objetivos específicos contribuir para a Conservação da Natureza através de atividades que compreendem a investigação e implementação de projetos de conservação; apoiar e desenvolver projetos de gestão sustentável dos recursos naturais com vista à Conservação da Natureza numa perspetiva de desenvolvimento sustentável; promover a cidadania ambiental incentivando a participação pública, através de ações de formação e educação ambiental; divulgar e sensibilizar para as questões relacionadas com o Ambiente; impedir a delapidação e a destruição dos meios naturais, ou seus elementos, e do património cultural; contribuir para a difusão do conhecimento produzido pelas comunidades académica e científica; participar de forma ativa no ordenamento e planeamento do território; e colaborar com organismos congéneres e entidades oficiais do país e do estrangeiro (Liga para a Proteção da Natureza, 2012).

GEOTA

O Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente é uma associação de defesa do ambiente de âmbito nacional, fundada em 1981, que tem como objetos a defesa do ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável, segundo as vertentes da educação, da informação, da formação profissional, da reflexão e intervenção política, da cooperação para o desenvolvimento e da realização de ações para a resolução de problemas ambientais específicos (GEOTA, 2013).

Quercus

A Quercus, fundada em 1985, é uma associação independente, apartidária, de âmbito nacional, sem fins lucrativos e constituída por cidadãos que se juntaram em torno do mesmo interesse pela Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais e na Defesa do Ambiente em geral, numa perspetiva de desenvolvimento sustentado. O seu âmbito de ação abrange hoje diversas áreas temáticas da atualidade ambiental, onde se incluem, além da conservação da natureza e da biodiversidade, a energia, a água, os resíduos, as alterações climáticas, as florestas, o consumo sustentável, a responsabilidade ambiental, entre outras (Quercus, s.d.).



APÊNDICE A

Relação das entidades entrevistadas

&

Grelhas de análise das entrevistas



Tabela 1 – entidades entrevistadas (repetida)

ENTREVISTAS	
Entrevistado 1	Direção - Geral de Recursos Marítimos Tenente-Coronel Jorge Caseiro Subdiretor dos Serviços de Inspeção Monitorização e Controlo das Atividades Marítimas
Entrevistado 2	Direção – Geral da Autoridade Marítima Capitão-de-Mar-e-Guerra EMQ José Miguel da Costa Campos Diretor da Direção Geral do Combate à Poluição do Mar
Entrevistado 3	Polícia Judiciária - Diretoria de Lisboa e Vale do Tejo Dr. Pessoa Nunes Coordenador de Investigação Criminal
Entrevistado 4	Liga para a Proteção da Natureza Engenheiro Tito Joaquim da Silva Rosa Presidente da Direção Nacional da Liga para a Proteção da Natureza
Entrevistado 5	IGAMAOT Engenheiro Mário Grácio - Inspetor Diretor da Direção de Planeamento, Estudos e Monitorização da Atividade Inspetiva do Ambiente e do Ordenamento do Território Eng ^a Paula Matias - Inspetora Diretora da Equipa Multidisciplinar de Controlo, Supervisão e Inspeção Ambiental
Entrevistado 6	Guarda Nacional Republicana Coronel Eduardo Augusto Rodrigues de Seixas Diretor do Serviço de Proteção da Natureza e Ambiente
Entrevistado 7	Agência Portuguesa do Ambiente Dr. Francisco Teixeira Diretor do Departamento de Comunicação e Cidadania Ambiental
Entrevistado 8	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas Dr. João Loureiro e Dr. Frederico Lobo Departamento de Recursos Naturais e Conservação da Natureza
Entrevistado 9	Autoridade Tributária e Aduaneira Dr ^a Judite Moreno Couto Chefe da Divisão de Informações da Direção de Serviços Antifraude Aduaneira
Entrevistado 10	Guarda Nacional Republicana Major general Rui Fernando Batista Moura INTERPOL – Membro eleito da INTERPOL ECEC Advisory Board



QUESTÃO N.º 1 - *Do conjunto dos organismos competentes no domínio ambiental, designadamente FS, o (organismo que o entrevistado representa) mantém alguma relação de cooperação sistemática com algum daqueles organismos? Qual (s)? Em que moldes?*

Tabela 4 - Grelha de análise à questão n.º 1

QUESTÃO N.º 1	
Entrevistado 1 DGRM	<i>A DGRM é um caso à parte no que diz respeito à cooperação, porque mantém um mecanismo de coordenação (não tanto de cooperação) o Sistema Integrado de Fiscalização e Controlo das Atividades da Pesca (SIFICAP) que é composto pela DGRM (coordenadora), Marinha, DGAV, FAP, GNR, IGPA são discutidos todos os assuntos relacionados com as atividades da pesca e que se reúnem mensalmente...não é um modelo perfeito, ...muito focado na fiscalização...e muitas vezes dependente dos elementos que integram o grupo. Tem preocupações de índole mais económica e menos ambiental e funciona à base de contrapartidas...Internacionalmente, a Política Comum de Pescas (UE) levou à criação da agência europeia European Fisheries Control Agency que reúne vários comités de experts nos quais participamos...entre outros intercâmbios...</i>
Entrevistado 2 DGAM	<i>...com relativamente pouca frequência, tentamos realizar exercícios conjuntos, no âmbito do sistema da autoridade marítima, com os agentes com competências no âmbito da proteção civil, pelo menos anualmente...considero que é insuficiente...neste momento não temos reuniões, encontros, apesar de estar previsto no âmbito do Plano Mar Limpo...internacionalmente estamos vinculados a diversas convenções e acordos ratificadas por Portugal...de resto participamos em seminários, ações de sensibilização, etc...</i>
Entrevistado 3 PJ	<i>Nesta área, nós não temos uma estrutura proactiva montada... do ponto de vista da constituição de fóruns permanentes de troca de informação, não. Temos contactos com o IGAMAOT, APA e numa série de instituições com quem podemos colaborar, que surgem conforme a necessidade em cada inquérito...neste momento não existem mecanismos de cooperação...</i>
Entrevistado 4 LPN	<i>A LPN tem uma ligação muito próxima com o ICNF em que somos parceiros em muitos projetos,...com a APA menos frequente...com o SEPNA também cooperamos e cada vez mais, maioritariamente relativamente ao desenvolvimento de projetos...e na área da formação...de resto costumamos fazer denúncias sobre determinada situações...</i>
Entrevistado 5 IGAMAOT	<i>Para além da cooperação a nível internacional, o IGAMAOT relaciona-se com diversos organismos, designadamente...APA, AT,ASAE, ICNF,DGA e com a DGS, ao nível regional com as CCDR, municípios...brevemente vamos também ter acesso a informação da INTERPOL, com o MP com quem temos um protocolo e como próprio SEPNA, com quem temos colaborado e participado em ações e no desenvolvimento de projetos, reuniões (IMPEL)... e no âmbito da formação...esta cooperação é definida, estabelecida através de protocolos...as</i>



O SEPNA e a polícia ambiental-A cooperação como mecanismo de resposta ao crime ambiental

	<i>relações são maioritariamente bilaterais e caso a caso...e não de forma sistemática...</i>
Entrevistado 6 SEPNA	<i>...o SEPNA mantém relações de cooperação através de parcerias com ICNF...e desenvolve pontualmente projetos com ONGA's,...mantém um protocolo no domínio da formação com a APA,...DGAV num programa antivenenos e produtos fitofarmacêuticos,... Estas relações de cooperação são mantidas pelo tempo necessário até que determinado problema seja resolvido...e coopera igualmente com a AT na realização de operações conjuntas...</i>
Entrevistado 7 APA	<i>A cooperação entre o MAI e o Ministério do Ambiente remonta a 2001 e que, quero crer, decorre de orientações internacionais que estabeleciam um conjunto de regras de funcionamento entre os vários organismos responsáveis pelo ambiente...continuou ao longo dos anos através da cooperação no âmbito da formação...portanto, considero que desde o início a cooperação foi razoavelmente estabelecida e hoje existem boas relações quer com o IGAMAOT, CCDR, APA, com as quais havia boas relações de cooperação no âmbito técnico-científico...mas não há reuniões periódicas onde se discutam os problemas e se planeie ações para o futuro...</i>
Entrevistado 8 ICNF	<i>...mantemos boas relações de cooperação com o SEPNA, PSP, PJ, AT, contudo, quando envolve mais do que duas entidades, já é muito complicado...por outro lado o ICNF debate-se com falta de pessoal o que limita fortemente a nossa capacidade para cooperar e responder a todas as solicitações que nos chegam...portanto, as relações de cooperação são unicamente bilaterais e caso a caso. Atualmente, o elo fraco, neste âmbito, é o MP...</i>
Entrevistado 9 AT	<i>...classifico as relações de cooperação como relativamente boas, há troca de informação, designadamente com o SEPNA e cooperamos ocasionalmente ao nível operacional sempre que se justifique...embora esta cooperação não seja realizada de forma sistemática, no sentido de que não nos reunimos periodicamente...e muitas vezes é impulsionada por entidades externas (INTERPOL)...mas a cooperação que existe não é suficiente e é maioritariamente bilateral...e por isso ainda há trabalho a fazer.</i>
Entrevistado 10 ECEC AB	<i>As relações de cooperação entre os vários organismos nacionais competentes em matéria ambiental são limitadas e baseiam-se muito em contactos pessoais. Não se pode falar em cooperação sistemática multissetorial. A que existe maioritariamente é bilateral e desenvolve-se caso a caso sendo também muito limitada no tempo... Ao nível internacional, desde que a GNR/SEPNA foi designada POC INTERPOL para o crime ambiental e contra a natureza a quantidade e qualidade da informação trocada a nível internacional foi manifestamente ampliada com mais-valias notórias. Para além disso, as relações de cooperação com o SEPRONA da Guardia Civil são excelentes ao nível das operações conjuntas, partilha de informação e experiências e colaboração na formação.</i>



QUESTÃO N.º 2 - *Existindo cooperação, designadamente no que diz respeito à partilha de informação, quais os métodos utilizados para esse efeito?*

Tabela 5 - Grelha de análise à questão n.º 2

QUESTÃO N.º 2	
Entrevistado 1 DGRM	<i>...reuniões mensais, como referido anteriormente, e sempre que necessário através de email, telefone, contactos pessoais e a aplicação SIFICAP que permite o envio de mensagens entre os organismos integrantes...</i>
Entrevistado 2 DGAM	<i>Não temos qualquer forma de partilha de informação com outros organismos ao nível nacional...ao nível internacional fazemos parte de uma rede de informações assente em imagem de satélites, gerida pela AESM, que nos dá a localização de pontos de poluição...</i>
Entrevistado 3 PJ	<i>Normalmente utilizamos os canais formais, mas não temos qualquer forma de troca de informação dedicada...</i>
Entrevistado 4 LPN	<i>Não temos qualquer canal privilegiado para a troca de informação... normalmente fazemo-lo por telefone ou e-mail...</i>
Entrevistado 5 IGAMAOT	<i>...estamos a desenvolver um projeto para a criação de uma plataforma de partilha de informação, atualmente fazemo-lo através de correio eletrónico e pelas vias administrativas formais....com a APA temos um sistema compatível de partilha de alguma informação...</i>
Entrevistado 6 SEPNA	<i>...reuniões e grupos de trabalho sempre que necessário, mas também através de formas mais expeditas de comunicação, designadamente, por telefone com base em contactos pessoais e outras que se julguem mais adequadas, para além dos contactos institucionais formais. Não dispomos de nenhuma plataforma de partilha de informação, embora algumas instituições possuam bases de dados, nomeadamente no que diz respeito aos incêndios florestais....Também é usual, disponibilizar dados sobre a nossa atividade operacional, quando solicitados por determinadas organizações...</i>
Entrevistado 7 APA	<i>Correio eletrónico, por telefone e recentemente, através de uma deliberação do conselho diretivo da APA, foi nomeado um assessor para ser ponto focal para as situações de inspeção com os vários organismos, que tem uma lista de pessoas dos vários organismos e que em caso de necessidade contacta via telemóvel...A cooperação com o SEPNA faz-se sobre tudo ao nível das ações de formação e depois caso a caso, quando temos solicitações para intervenção...trata-se mais de colaboração do que propriamente cooperação</i>
Entrevistado 8 ICNF	<i>A forma mais expedita para a troca de informação é a via telefónica, fazendo valer os contactos pessoais privilegiados; também utilizamos o e-mail...não há um método formal para a partilha de informação ou para comunicar com as diversas entidades...é mais fácil quando conhecemos pessoalmente as pessoas e geralmente acontece com as entidades com quem trabalhamos naquele momento, depois mudam todos e perdem-se os contactos....</i>



O SEPNA e a polícia ambiental-A cooperação como mecanismo de resposta ao crime ambiental

Entrevistado 9 AT	<i>Maioritariamente através de mail e quando necessário por telefone...não existindo qualquer base de partilha de dados ou de informação entre os diversos organismos...</i>
Entrevistado 10 ECEC AB	<i>Não existe uma forma segura e formal de partilha de informação/dados dados entre organismos. A comunicação é mais uma vez limitada e tem por base essencialmente os conhecimentos pessoais...as formas de comunicação e troca de informações é feita por meios expeditos como telefone e email....</i>



QUESTÃO N.º 3 -Até que ponto é importante (vantagens) desenvolver relações de cooperação, designadamente através da constituição de GT/redes ou outros?

Tabela 6 - Grelha de análise à questão nº 3

QUESTÃO N.º 3	
Entrevistado 1 DGRM	<i>A cooperação entre organismos, hoje em dia é obrigatória.... A identificação de prioridades permite a unificação de esforços...poupar recursos...não existe duplicação de esforços...</i>
Entrevistado 2 DGAM	<i>A participação em reuniões ou grupos de trabalho constitui sempre uma mais-valia para troca de experiencias e conhecimentos transversais....melhora a articulação entre os diversos organismos e por conseguinte a capacidade de resposta, permite ainda a agilização de processos, quer administrativos quer operacionais...permite também uma noção global das capacidades e meios dos diversos intervenientes... rentabilizar e complementar recursos...</i>
Entrevistado 3 PJ	<i>É de todo importante que se criem fórum de cooperação e a partir daí desenvolver mecanismos de cooperação...desde que institucionalizada, obriga os parceiros a criar sinergias, leva a que a informação flua, permite a troca de experiencias e ganhos em termos de eficiência...a criação de canais diretos de comunicação e de troca de informação...a via administrativa que está definida não gera grande eficiência dos procedimentos...permite uma visão global das situações que envolve todas as entidades responsáveis...e a discussão de problemas cara a cara é uma solução interessante... as entidades administrativas vêm como benéfico terem interlocutores nas polícias e no MP...deixa de haver desculpa para não resolver os meus problemas de dificuldades de comunicação...</i>
Entrevistado 4 LPN	<i>...concordo em absoluto com a implementação de um grupo desse tipo, contudo deve ser constituído sobretudo sob uma ótica operacional, porque já existem muitos fora de relacionamento institucional, quer no Ministério do Ambiente, quer no Ministério da Agricultura, o problema é que estes grupos são demasiado institucionais, em que a representação é feita por não operacionais, não têm uma agenda de trabalho que lhes permita ser operativos...têm um carácter consultivo e reúnem apenas quando calha...e portanto é necessário que exista alguma coordenação entre as entidades, para otimizar o trabalho de cada um... rentabilizando os recursos humanos, materiais e financeiros...evitando a duplicação de esforços...o Ambiente engloba uma grande multitude de entidades pelo que é muito importante a conjugação de esforços...a partilha de experiencias, dificuldades, boas práticas e a implementação de uma agenda de convergência...seria muito importante e constituiria um momento em que as pessoas eram obrigadas a pensar e representaria uma certa solidificação do que se andava a fazer...</i>
Entrevistado 5 IGAMAOT	<i>Partilha de conhecimento, experiencias e de informações, evitar sobreposições, permite maior eficácia, dinamizando a relação entre entidades e otimizar os meios disponíveis...aproveitar as sinergias de cada entidade, as mais-valias e tornar as ações mais eficientes...</i>



O SEPNA e a polícia ambiental-A cooperação como mecanismo de resposta ao crime ambiental

Entrevistado 6 SEPNA	<i>Face à complexidade do mundo atual só através da cooperação é possível ter uma perspetiva global/integrada dos vários problemas e das diversas perspetivas ou abordagens de cada organização tem...</i>
Entrevistado 7 APA	<i>... a conjugação de sinergia é importante e se podermos fazer um bom trabalho a montante, não vamos ter tantas queixas e processos à posteriori, mas eu julgo que, apesar de tudo, nesta matéria há muito boa conjugação em que desde cedo se percebeu que havia conveniência de ambas as partes... as vantagens são evidentes designadamente no que respeita à articulação de procedimentos e de operacionalização..., seria absolutamente insensato considerar que não trará vantagens para todas as partes...</i>
Entrevistado 8 ICNF	<i>Atualmente, para o ICNF a cooperação é imprescindível porque o ICNF não dispõe de meios suficientes para, por si só, combater o crime ambiental... evita, ou pelo menos mitiga, a disputa por protagonismo mediático e corporativista e de jurisdição... melhora a comunicação e articulação e unificação de esforços no sentido de potenciar as capacidades de cada organismo... a cooperação é muito mais efetiva e logo é mais fácil de obter resultados.</i>
Entrevistado 9 AT	<i>Não sendo Portugal um país que disponha de grandes recursos, há que aproveitar aquilo que cada organização tem, no sentido de tornar as nossas ações mais eficazes e mais eficientes... permite evitar duplicações, mas sobretudo permite evitar hiatos, ou seja, zonas sombra que ninguém fiscaliza.... o crime organizado ambiental é especialista em análise de risco e fazem aquilo a que chama-mos "portshoping", isto é, escolhem os postos fronteiriços onde o controlo não é tão apertado. Permitir desenvolver atividade conjunta mais amiúde....</i>
Entrevistado 10 ECEC AB	<i>Face à complexidade e transversalidade do crime ambiental, a cooperação há muito que deixou de ser uma necessidade, para ser, atualmente, uma exigência. As vantagens são evidentes, destacando-se, naturalmente, benefícios claros no que concerne à comunicação e coordenação entre as agências nacionais e outras autoridades responsáveis pelo cumprimento da lei na área do ambiente ... permite partilhar informação sobre ilícitos ambientais e criar sinergias na sua gestão ao nível nacional... constituição de uma abordagem multidisciplinar na área da segurança ambiental... Determinar oportunidades e obstáculos... e a possibilidade de planeamento conjunto...</i>



QUESTÃO N.º 4 - E quais são os obstáculos ou constrangimentos que vislumbra?

Tabela 7 - Grelha de análise à questão nº 4

QUESTÃO N.º 4	
Entrevistado 1 DGRM	<i>Existe um problema de “mind setting”,...e as pessoas ainda não perceberam que a insuficiência de meios exige, para atingir os objetivos, que exista cooperação e trabalho em conjunto....isoladamente, escapa-se demasiada informação...é necessário haver pré-disposição para...e ter capacidade de olhar para os outros sem complexos de inferioridade ou superioridade...e não cooperar só se obrigado, que é o que acontece no CNCM.....tem que haver voluntarismo genuíno.</i>
Entrevistado 2 DGAM	<i>A cooperação nacional é muito limitada principalmente face à falta de meios...a cooperação depende em grande medida da vontade do intervenientes...e às vezes pode haver alguma confusão em termos da competência de cada organismo, mas que a legislação se encarrega de esclarecer...a cooperação depende das pessoas...</i>
Entrevistado 3 PJ	<i>... cooperação institucional não pode estar dependente nem das relações pessoais entre atores em cada momento, nem da ideia de um ou outro ator em determinado momento sobre o que é a sua função.....os mecanismos de cooperação devem ser institucionalizados...evitar que fiquem dependentes de fenómenos de dinamização pessoal...quando estamos dependentes de contactos pessoais, a cooperação é mais difícil, basta que falte o parceiro que conhecia todos os outros...e assim corre o risco de ser conjuntural...a tendência que algumas entidades (privadas) têm de olhar para as polícias como alguém que pode resolver todos os problemas e infelizmente, não é assim...as áreas onde não há cooperação são mais suscetíveis a que haja conflitos e dependência de relações pessoais...</i>
Entrevistado 4 LPN	<i>...um conjunto de boas intenções não se transformam num conjunto de boas ações...é necessário disponibilizar os meios e saber utiliza-los e ter uma estratégia e objetivos concretos e como concretiza-los...até pode estar tudo perfeitamente definido, haver consenso político etc....mas é necessário existir a conjugação de meios...perdemos muito tempo em seminários, fóruns, conselhos, mas o dia seguinte não existe, o dia seguinte são as dificuldades de cada um...a cooperação tem vantagens, mas é difícil de executar e não podemos querer ser demasiado ambiciosos...e precisa muito de voluntarismo e compromisso...para não ser apenas mais um grupo institucional, para cumprir, é também necessário que haja a produção de um instrumento qualquer que obrigue cada entidade a contribuir para esse instrumento, que faça o ponto de situação</i>
Entrevistado 5 IGAMAOT	<i>É preciso ter em atenção o número de parceiros e dos moldes de funcionamento do grupo, sob pena de haver alguma dispersão...é necessário estabelecer claramente os objetivos que se pretendem atingir...identificar competência para evitar que haja concorrência entre os parceiros e reter informação que seria importante para o grupo...evitar criar grupos dentro do próprio grupo e a troca de informação com entidades internacionais deve estar centralizada...</i>



O SEPNA e a polícia ambiental-A cooperação como mecanismo de resposta ao crime ambiental

Entrevistado 6 SEPNA	<i>Sempre que existem entidades que têm interesses concorrentes entre si, o desenvolvimento de cooperação torna-se mais complicado, no entanto, com as demais entidades há muita vontade e novas ideias para cooperar. Atualmente o maior obstáculo está relacionado com questões financeiras...as questões financeiras são determinantes...</i>
Entrevistado 7 APA	<i>Talvez os interesses corporativistas sejam o maior obstáculo e por outro lado a falta de recursos humanos, porque as organizações poderão não ter capacidade para desviar os técnicos dos seus departamentos, que já estão suficientemente assoberbados de trabalho...</i>
Entrevistado 8 ICNF	<i>O principal obstáculo está relacionado com a instabilidade das pessoas nas funções que quebra as relações e compromete a continuidade dos projetos e do trabalho desenvolvido...temos sempre a sensação de estar a começar do princípio...</i>
Entrevistado 9 AT	<i>A maior vulnerabilidade que encontro é que a cooperação muitas vezes não é suficientemente operacional, ou seja, é frequente não passar das palavras em que nunca se chega à concretização de um plano de ação</i>
Entrevistado 10 ECEC AB	<i>Os mais evidentes são os interesses concorrentes entre os organismos responsáveis por esta matéria e a falta de consciencialização da gravidade e magnitude do fenómeno da criminalidade ambiental transnacional, que é visto ainda muitas vezes apenas como uma tipologia criminal emergente, que afeta outras regiões do globo e que passa ao lado do nosso país...</i>



QUESTÃO N.º 5 - No sentido de promover uma cooperação mais efetiva, através de uma abordagem integrada da segurança, contemplando a necessidade de intervenção articulada e coordenada dos organismos responsáveis pelo combate ao crime ambiental, que medidas poderão ser implementadas?

Tabela 8 - Grelha de análise à questão n.º 5

QUESTÃO N.º 5	
Entrevistado 1 DGRM	<i>O modelo das pescas é pouco passível de ser replicável porque sobrevive muito à custa do financiamento...realização de operação conjuntas com maior assiduidade, coordenadas superiormente... a exemplo das European Patrol Network...Constituição de uma task-force de comando rotativo e permanente que gerisse os meios disponíveis e empenhamento dos mesmos... que permitia esbater os interesses concorrentes entre organismos e que permitiria aproveitar as mais-valias de cada organismo...</i>
Entrevistado 2 DGAM	<i>...todas as formas que levem a que os diversos organismos se reúnam e partilhem experiências e informações são benéficas...</i>
Entrevistado 3 PJ	<i>É importante implementar um fórum que reúna os vários organismos...é preciso pensar, é se queremos um grupo com coordenação política apenas para as grandes questões ou técnico-operacional...e criar mecanismos de recolha e tratamento de informação sistematizada...é também importante que se criem modelos que envolvam mais a sociedade civil, à semelhança do que acontece com a criminalidade sexual contra menores em que as associações privadas tem um papel fundamental na denúncia e sinalizações de situações ilícitas...na área ambiental poderíamos seguir modelos semelhantes...</i>
Entrevistado 4 LPN	<i>...um grupo ao nível operacional que se reunisse com alguma regularidade e fizesse um ponto de situação das ações e programar outras, ou tentar que os organismos se comprometessem, era importante...é também importante implementar formas de gestão da informação...falamos poucas vezes do que sabemos, porque raramente temos dados ou informação suficiente que permita de uma forma razoável fundamentar o que dizemos...juntamente com a criação do grupo de trabalho era importante desenvolver uma plataforma de gestão e partilha de informação para dirigir a ação e fazer escolhas, porque não podemos ir a todo o lado....</i>
Entrevistado 5 IGAMAOT	<i>...há uma série de aspetos a melhorar...no entanto o sistema de cooperação entre os diversos organismos está bem oleado e tem obtido bons resultados...podem ser refletidos modelos de cooperação que foram implementados noutros países e é também importante melhorar os métodos de partilha de informação entre entidades...</i>
Entrevistado 6 SEPNA	<i>A cooperação deve ter associada uma dimensão dinâmica e nessa medida o mais importante é estrar disponível para cooperar e implementar novos projetos ou adaptar os existentes à realidade atual...</i>



Entrevistado 7 APA	<i>Acredito que há patamares de colaboração que podem ser muito mais oleados e dinamizados...a APA está a desenvolver internamente políticas de teletrabalho que melhoram a comunicação...a criação de espaços de troca de experiências e de antecipação e reflexão conjunta para agilizar processos se conseguirmos benefícios da formação especializada por setores, nomeadamente ao nível internacional</i>
Entrevistado 8 ICNF	<i>A criação de tribunais específicos para julgar crimes ambientais, à semelhança, por exemplo, dos tribunais de família e que já existem noutros países..., no entanto reconhecemos uma certa dificuldade em concretizar uma ideia deste tipo, no entanto... juízes especializados neste tipo de infrações - em Espanha já são 160 – iria sensibilizá-los para os problemas ambientais... criação de um guia para sentenças no âmbito ambiental que serviria como referências para os juízes... criar um manual de operações que permitisse uniformizar procedimentos, designadamente em sede de investigação criminal para cada uma das temáticas... ações de formação integrada e que envolvesse os organismos responsáveis por esta matéria e finalmente a criação de um grupo de trabalho baseado no conceito NEST</i>
Entrevistado 9 AT	<i>A criação de um grupo de trabalho a dois níveis; ao nível das tutelas (político) e ao nível operacional, que possa instituir uma cooperação formal e institucionalizada entre determinados órgãos, no sentido emanar diretrizes e planos de ação que promova a aproximação das entidades e que seguramente leve a desenvolver trabalho conjunto mais concreto... em complemento seria importante congregar numa base consultável as informações disponíveis que permitisse o cruzamento de dados e que desse uma visão global, portanto uma base de conhecimento comum e que pudesse ser acedida e alimentada por qualquer um de nós...era importante haver alguma disciplina no tratamento e partilha de informação.</i>
Entrevistado 10 ECEC AB	<i>A prevenção e combate ao crime ambiental e contra a natureza tem carácter interdisciplinar, razão pela qual o desenvolvimento de um modelo nacional de articulação neste domínio, tem de ser ponderado e deve contar com o envolvimento de todos os setores da Administração com responsabilidades na respetiva aplicação...justifica-se, pois, a constituição de um grupo de trabalho “sobre o crime ambiental e contra a natureza” (GTCACN) integrando representantes das entidades públicas com atribuições relevantes nos diversos domínios do ilícito / crime ambiental e contra a natureza assente no conceito NEST...</i>



QUESTÃO N.º 6 - Partindo do pressuposto que seria implementado um GT multissetorial e específico para a área da criminalidade ambiental, quais os organismos que deveriam integrar esse grupo?

Tabela 9 - Grelha de análise à questão n.º 6

QUESTÃO N.º 6	
Entrevistado 1 DGRM	<i>...quanto às outras não sei, mas a DGM deveria integrar esse grupo enquanto a pesca seja vista como uma preocupação ambiental e não meramente económica...</i>
Entrevistado 2 DGAM	<i>Teria de pensar, mas em princípio os organismos com responsabilidades em matéria ambiental...</i>
Entrevistado 3 PJ	<i>...PJ, SEPNA, PSP, IGAMAOT, APA e também deveria ser envolvido o MP...</i>
Entrevistado 4 LPN	<i>A LPN e outras ONGA's, o ICNF, APA, entidade judicial, magistrados, polícia, neste caso fundamental é o SEPNA, embora a PSP também tenha uma palavra a dizer, portanto entidades fiscalizadoras...entidades da área do conhecimento, como universidades</i>
Entrevistado 5 IGAMAOT	<i>...naturalmente, os organismos governamentais como o IGAMAOT, APA, ICNF, CCDR's, SEPNA, PJ, o MNE também deveria de ser envolvido, o MP, a DGAV...</i>
Entrevistado 6 SEPNA	<i>Aqueles que tenho referido até agora como a APA, ICNF, naturalmente o SEPNA e ainda a PJ, a AT e a DGRM...</i>
Entrevistado 7 APA	<i>Depende da dimensão que um grupo deste tipo teria...se ficamos por uma dimensão de permuta de exercícios públicos ou se nos interessa dar o salto e aproximar os organismos, ultrapassando alguns pruridos em termos de partilha de informação e por isso poderia integrar os diversos organismos governamentais de que falamos mas também universidades e ONGA's...o problema é achar o meio-termo para que o grupo possa funcionar...</i>
Entrevistado 8 ICNF	<i>A autoridade administrativa como a APA e ICNF, SEPNA, PSP e GNR, ASAE, Infarmed, um representante da procuradoria e é preciso pensar sobre qual a melhor forma de motivar os organismos a participar voluntariamente neste grupo de trabalho...</i>
Entrevistado 9 AT	<i>GNR, PSP, PJ, AT, ICNF, APA, IGAMAOT, quanto à ONGAS, poderiam participar, ainda que sem carácter permanente, pelo menos como convidadas, sempre que fosse importante a sua presença, neste âmbito são parceiros importantes...</i>
Entrevistado 10 ECEC AB	<i>Um NEST em Portugal poderia ser constituído por um ComDir composto pelos membros do governo com tutela nas áreas de negócios estrangeiros, alfândegas e assuntos fiscais, justiça, administração interna, ambiente e conservação da natureza, que define estratégias e objetivos, estabelece prioridades e</i>



O SEPNA e a polícia ambiental-A cooperação como mecanismo de resposta ao crime ambiental

	<i>acompanha e avalia os processos...,poderia reunir, pelo menos, uma vez por ano; e por um ComEx, que reúne trimestralmente e é composto por um representante do GNR (SEPNA), APA, IGAMAOTE, DGAV, ICNF,CCDR, AT e AMN, PJ, PGR, CEJ (?) e ainda algumas ONGA's convidadas, sem carácter permanente, como observadores....</i>
--	---



QUESTÃO N.º 7 - Esta estrutura multissetorial de cooperação deveria ter uma entidade com funções coordenadoras ou não? Se sim, a que entidade atribuiria essa função?

Tabela 10 - Grelha de análise à questão nº 7

QUESTÃO N.º 7	
Entrevistado 1 DGRM	<i>Para que um grupo deste tipo funcione é necessário designar uma entidade com funções de coordenação...dou como exemplo o CNCM, cujas reuniões são infrutíferas...porque as entidades estão em pé de igualdade e vão para as reuniões esgrimir argumentos...É difícil indicar uma entidade que coordenasse o grupo de trabalho....talvez coordenação rotativa...</i>
Entrevistado 2 DGAM	<i>Considero que esta é uma questão do foro estratégico e político...portanto deve ser definido a esse nível...</i>
Entrevistado 3 PJ	<i>Temos que olhar para os modelos de coordenação que já existem e eles variam...por exemplo os postos mistos fronteiriços, em que há uma rotatividade mas com supervisão do SEF, no gabinete SIRENE que também adotou um sistema de rotação, nos CDOS e CNOS em que temos uma liderança ANPC as UCICs que são coordenadas pela PJ, não sei qual seria a melhor solução e esta nem sequer me parece a questão essencial...poderiam ser adotadas várias soluções...não tenho uma ideia muito consolidada quanto a esta questão...mas a questão mais importante é a institucionalização e colocar todas as organizações a trabalhar no mesmo sentido...</i>
Entrevistado 4 LPN	<i>Poderá ser rotativa por um prazo alargado, nunca menos de três anos, e eleita pelos pares, nunca através de uma imposição superior para não dizerem que uma entidade é mais importante que outra...porque o princípio destes grupos tem que ser o da igualdade entre pares...</i>
Entrevistado 5 IGAMAOT	<i>....não tenho dúvidas que tem que existir algum tipo de liderança...é preciso ponderar se deverá ser rotativa Deve haver uma entidade</i>
Entrevistado 6 SEPNA	<i>Depende da estrutura que viesse a ser adotada...</i>
Entrevistado 7 APA	<i>Depende dos termos em que sejam formulados essa coordenação...não me parece que a APA levante qualquer problema, já a inspeção...talvez...</i>
Entrevistado 8 ICNF	<i>É necessário que haja uma das entidades que faça o grupo funcionar e faz sentido que seja o SEPNA a coordenar, vamos ver é qual o nível de concordância por parte das outras entidades...</i>
Entrevistado 9 AT	<i>Não vejo inconveniente nenhum que uma destas entidades tivesse funções de coordenação e não me choca que fosse a GNR em virtude do seu dispositivo operacional, mas reconheço não dispor de informação suficiente para me pronunciar sobre se isso seria bem ou mal entendido, por exemplo pelo ICNF...mas alguém devia assumir a responsabilidade da dinamização do</i>



O SEPNA e a polícia ambiental-A cooperação como mecanismo de resposta ao crime ambiental

	<i>grupo, da coordenação das atividades, no fundo é sempre preciso alguém que empurre os outros...havendo situações que se opta por uma presidência rotativa, talvez apenas entre os com maior representatividade</i>
Entrevistado 10 ECEC AB	<i>Competiria ao ComDir a definição, das prioridades estratégicas e objetivos a cumprir; a aprovação do Plano Trienal de Ação de Combate ao Crime Ambiental e Contra a Natureza e dos relatórios anuais apresentados pelo ComEx e a articulação com os governos dos países membros da UE e comunidade internacional....a coordenação ao nível do ComEx poderia ficar a cargo da GNR/SEPNA, garantindo uma continuidade no tempo, ou um elemento de um Ministério, se se pretendesse um carácter de orientação mais de política governativa...</i>



APÊNDICE B

Carta de apresentação e guião da entrevista



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

IESM

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Exmo. (a) senhor (a)

No âmbito do Curso de Estado-Maior Conjunto 2014-2015, a decorrer no Instituto de Estudos Superiores Militares, encontro-me a desenvolver um trabalho de investigação subordinado ao tema a “*O SEPNA e a polícia ambiental – A cooperação nacional como mecanismo de resposta ao crime ambiental*”.

O principal objetivo do trabalho é perceber de que forma se relacionam os organismos nacionais com competência no âmbito do crime ambiental e identificar de que forma cooperam e partilham informação entre si.

Com a finalidade de obter informação credível e avalizada sobre a temática em apreço, julgamos fundamental auscultar as entidades com conhecimentos de facto sobre esta realidade, pelo que a colaboração de VExa. reveste-se de enorme importância.

Assim, solicito a VExa. que se digne colaborar na realização deste estudo, disponibilizando-se para responder a uma entrevista semiestrutura. Considerando a dimensão do trabalho, cingimo-nos unicamente às questões centrais que nos permitem identificar argumentação sobre esta temática.

Antecipadamente gratos pela disponibilidade,

Cordiais cumprimentos,

Lisboa, 09 de fevereiro de 2015

Carlos Manuel Santos Henriques de Almeida

Tenente-Coronel da Guarda Nacional Republicana

almeida.cms@gnr.pt

(+)351931373949



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

IESM

ENTREVISTA ESTRUTURADA

Tema: “O SEPNA e a polícia ambiental”

A cooperação nacional como mecanismo de resposta ao crime ambiental

Exmo. (a) senhor (a)

Solicitamos a melhor colaboração de Vexa. nas respostas às perguntas enunciadas.

I. – IDENTIFICAÇÃO

Nome:		Função:	
Organismo:			
Data			
Anonimato			

II. – PERGUNTAS

“A criminalidade de hoje não tem fronteiras. Esta é a grande questão e o grande desafio que se põe ao Estados. Nenhum Estado sozinho, nenhum procurador sozinho, nenhuma polícia sozinha está em condições de investigar seja o que for. A dispersão criminosa (espaço e tempo), ultrapassando, muitas vezes, as fronteiras exige como resposta a cooperação judiciária entre os Estados” (Mota, 2006)

1. *Do conjunto dos organismos competentes no domínio ambiental, designadamente FS, o (organismo que o entrevistado representa) mantém alguma relação de cooperação sistemática com algum daqueles organismos? Qual (s)? Em que moldes?*



2. *Existindo cooperação, designadamente no que diz respeito à partilha de informação, quais os métodos utilizados para esse efeito?*
3. *Até que ponto é importante (vantagens) desenvolver trabalho cooperativo em rede, designadamente através da constituição de GT ou outros?*
4. *E quais são os obstáculos ou constrangimentos que vislumbra?*
5. *No sentido de promover uma cooperação mais efetiva, através de uma abordagem integrada da segurança, contemplando a necessidade de intervenção articulada e coordenada dos organismos responsáveis pelo combate ao crime ambiental, que medidas poderão ser implementadas?*
6. *Partindo do pressuposto que seria implementado um GT multissetorial em rede e específico para a área da criminalidade ambiental, quais os organismos que deveriam integrar esse grupo?*
7. *Esta estrutura multissetorial de cooperação em rede deveria ter uma entidade com funções coordenadoras ou não? Se sim, a que entidade atribuiria essa função?*

Muito Obrigado



APÊNDICE C

**Carta de apresentação e guião da entrevista
à Scottish Environment Protection Agency**



JOINT STAFF AND WAR COLLEGE

IESM

STRUCTURED INTERVIEW

Dear Sir,

Under the Joint Staff Course, taking place at the Joint Staff and War College, in Portugal, I'm developing a research on the subject: **"Environmental police - National cooperation in the framework of environmental crime"**

The overall objective of this study aims to analyse the way to improve cooperation and collaboration among the agencies responsible for tackling environmental crime, in all its aspects.

In order to obtain credible and endorsed information on the topic, is essential to listen persons with recognized expertise, knowledge and experience, in the military, police, customs, environmental agencies and academics, both Portuguese and foreigners.

Thus, I'm asking your collaboration in this study replying to the annexed questions.

Considering the vast span of the issue, I am focusing the interview to just a few central questions.

Your collaboration is of great importance, so I thank you in advance for your contribution and we hope you can reply by email by April 2, 2015.

Sincerely grateful for your help,

Best Regards,

Lisbon, 18 of March 2015

Carlos de Almeida

Lieutenant Colonel of the National Republican Guard (Portuguese Gendarmerie)

almeida.cms@gnr.pt

(+) 351 931 373 949



**JOINT STAFF AND WAR COLLEGE
IESM**

STRUCTURED INTERVIEW

Theme: "Environmental police - National cooperation in the framework of environmental crime"

I – IDENTIFICATION

Name: John Kenny		Job: Head of National Operations	
Institute/Organization: Scottish Environment Protection Agency		Country: Scotland	
Date:	1/04/15		
Anonymity	<input type="checkbox"/>		

II – QUESTIONS

- **In your country what is the priority of tackling the organised transnational environmental crime?**
A - Environmental crime is a big priority for the agency. However, our NEST works within Scotland anyway, it does not work across boundaries or other countries.
- **List the most significant challenges and/or obstacles that your country found on establishing National Environmental Security Task Force (NEST).**
A - Identifying the most appropriate partners.
- **List some of most important benefits on establishing a NEST in your country.**
A - Joint working, information sharing, much more tools available to tackle/disrupt environmental crime.
- **What were the changes in the fighting against environmental crime since your country established a NEST?**
A - More joint working and information sharing.
- **How would you describe the general level of collaboration and cooperation of the**



national law enforcement agencies with responsibilities for environmental compliance and enforcement?

A – Excellent.

- **Do you have any structured mechanism to share data and exchange information? How does it work?**

A - Detailed information sharing protocols. Information is shared through secure intelligence systems.

- **In your country which organizations are involved in the NEST?**

A - Scottish Government, Scottish Environment Protection Agency, Scottish Police Service, COPFS (prosecutors), Local Authorities, HMRC (customs).

- **Among those you have just listed, which one has a coordinating function, if any? Why that one was chosen?**

A - Scottish environment protection agency. This agency set up the NEST and has the most responsibility for environmental crime

- **What kind of general advices you might give to those countries who are considering establishing NEST?**

A - Do the groundwork, to get people on board before formal invitation. Get buy in at a senior level from proposed partner organisations. Plan meetings ahead. Report on successes.

Sincerely grateful for your help,